Lex Localis

Upravljavska sposobnost samoupravnih lokalnih skupnosti

Avtor:
dr. Tomaž Rožen

LEX LOCALIS

Avtor: dr. Tomaž Rožen

Recenzenta: prof. dr. Miro Haček, prof. dr. Boštjan Brezovnik

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

658(0.034.2)

ROŽEN, Tomaž
Upravljavska sposobnost lokalnih samoupravnih skupnosti [Elektronski vir] / Tomaž Rožen. - El. knjiga. - Maribor : Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, 2014. - (Lex localis)

Način dostopa (URL): http://www.lex-localis.info/ebook/upravljavskasposobnost

ISBN 978-961-6842-35-8 (ePub)

277169664

Založnik:
Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor
Grajska ulica 7, 2000 Maribor, SI - Slovenija
tel. +386 (0)2 250 04 58, fax: +386 (0)2 252 04 59
e-mail: info@lex-localis.info, http://www.lex-localis.info

Cena: brezplačen izvod

Odgovorna oseba založnika:
prof. dr. Boštjan Brezovnik, direktor

Upravljavska sposobnost lokalnih samoupravnih skupnosti

dr. Tomaž Rožen

December 2014

Upravljavska sposobnost lokalnih samoupravnih skupnosti

TOMAŽ ROŽEN

Povzetek Lokalne samoupravne skupnosti imajo velik družbeni pomen. V skladu z državno ureditvijo so nosilci družbenih nalog. Te naloge se izvajajo skozi lokalne javne politike. Procesi delovanja na lokalni ravni vključujejo lokalno demokracijo, javno upravo, ekonomski sistem ter družbene dejavnike. Ti procesi so preplet javnih in zasebnih nosilcev. Ravno tako imajo vse skupine nosilcev lokalnih procesov svoje značilnosti med katere spada tudi sposobnost. Sposobnost je integrirana s strani zunanjih in notranjih dejavnikov pri posameznih skupini nosilcev procesov. Upravljavsko sposobnost lokalni samoupravnih skupnosti pa sestavlja celota vseh skupin dejavnikov. Upravljavska sposobnost je konceptualno opredeljena z vidika dejavnikov in ne zgolj z vidika merjenja rezultatov. Lokalne samoupravne skupnosti imajo različno stopnjo sposobnosti opravljati svoje poslanstvo v družbi. Z raziskovalnim modelom in raziskavo na terenu smo preverjali domnevo, da lokalne skupnosti z višjo sposobnostjo nudijo širši spekter lokalnih javnih storitev. Obenem pa smo preverjali posamične dejavnike, kot sta politična stabilnost in avtonomija na upravljavsko sposobnost. Na reprezentativnem vzorcu občin v Republiki Sloveniji smo potrdili raziskovalne domneve. Postavljen konceptualni model upravljavske sposobnosti pa je lahko uporaben za analizo usposobljenosti in predlogi za izboljšave delovanja posamične lokalne samoupravne skupnosti ter sistema lokalne samouprave kot celote.

Ključne besede: • javna uprava • lokalna demokracija • lokalna samouprava • upravljavska sposobnost • občina

---

NASLOV AVTORJEV: dr. Tomaž Rožen, Občina Ravne na Koroškem, Gačnikova pot 5, 2390 Ravne na Koroškem, Slovenia, epošta: tomaz.rozen@ravne.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-35-8 (2014)
ISBN 978-961-6842-35-8 (ePub) © 2014 Lex localis (Maribor, Graz, Trieste, Split)
Dostopno na http://www.lex-localis.info.

Capacities for Local Self-Government Communities

TOMAŽ ROŽEN

Abstract Local communities have an important role in society. According to states legislature they execute local public policies. Those processes include local democracy, public administration, local economy and social entities. Also they combine public and private resources. All of these groups of factors have their own capacity. Capacity is their ability to achieve goals and consists from inside and outside factors. Capacity of local self-government is integrated capacity. It represents holistic capacity for those units. It tells us, whether they are capable of doing things they should do, according to social and political system and its demands. Local units have different level of capacity. With conceptual model and field research we tested our research hypothesis. Our hypothesis is that local self-government communities with higher capacity offer their residents broader local public services and goods. Also we studies influence of political stability and autonomy on capacity. On representative sample of municipalities in Republic of Slovenia we confirmed all ours research hypothesis. Conceptual model of capacity is a tool for analysing individual communities and for analysing the whole system of local-self government. Also many suggestions for improvement can be made.

Key words: • public administration • local democracy • local self-governement • local capacity • municipality

NASLOV AVTORJEV: dr. Tomaž Rožen, Municipalitz of Ravne na Koroškem, Gačnikova pot 5, 2390 Ravne na Koroškem, Slovenia, email: tomaz.rozen@ravne.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-35-8 (2014)
ISBN 978-961-6842-35-8 (ePub)
Dostopno na http://www.lex-localis.info.

Kazala

Kazalo vsebine

Kazalo tabel

Kazalo slik

Uvod

Lokalne skupnosti so pomemben dejavnik sodobne družbe. Obstajajo z namenom urejanja življenjskih razmer svojih prebivalcev. Na lokalni ravni se odvija lokalna demokracija, ki ljudem omogoča, da se vključujejo v oblikovanje lokalnih politik. Na lokalni ravni je poudarjena participacija, avtonomija in učinkovitost. To so tudi racionalne in etične utemeljitve obstoja lokalne samouprave.

Lokalne skupnosti in upravljanje na lokalni ravni sta pomembna družbena dejavnika v sodobnem času. Sodobni čas globalizacije in informacijskega razvoja pred to družbeno realnost postavlja nove izzive. Upravna in politična znanost se s temi družbenimi realnostmi ukvarjata tudi teoretično. Znanstveno relevantno je, da na podlagi dejanskega dogajanja v družbi prihaja do koncipiranja in postavljanja teorij na področju lokalnih skupnosti in družbenih procesov v njih. Na svetu obstaja veliko lokalnih skupnosti, saj je praktično vsaka država razdeljena na lokalne enote. Tako je obravnava aktualnih upravnih in političnih dejavnikov v lokalnih skupnostih relevantna za znanost. V procesih globalizacije so lokalne skupnosti pred novimi izzivi in iskanji odgovorov na protislovne procese, ki jih prinašajo ti procesi (Mlinar 2012). Ravno tako je finančna gospodarska kriza pred celotno družbo postavila nove razmere, ki terjajo odgovore tudi na lokalni ravni. Iz obeh razlogov je postalo še bolj relevantno preučevanje lokalne ravni družbe in poudarjanje sposobnosti lokalnih enot za reševanje aktualnih problemov. To se poudarja tudi v razvojnih analizah Sveta Evrope, kjer se na podlagi povečevanja družbenih tveganj kot posledic gospodarske krize poudarja vloga lokalnih skupnosti pri izgradnji partnerstev med vsemi deležniki, ki lahko vplivajo na izboljšanje družbene situacije (Davey 2011).

Globalizacija, ki je še v teku ter dobiva nove oblike v smislu politične, ekonomske, družbene in tehnološke globalizacije (Friedman 2005), velika količina informacij in komunikacij, ki veča negotovost v smer »kaosa« (Kaplan 2000) ter nenehne spremembe, ki se dogajajo izjemno hitro (Ogilvy 2002) od vlad in javnih uprav oz. družbenih struktur zahtevajo, da so ustrezno organizirane (Bogason 2000), usposobljene in zmožne voditi procese vladanja in upravljanja sodobne družbe. Javna uprava na državni in lokalni ravni mora biti ustrezno usposobljena z ekonomskega, političnega in upravnega vidika, da lahko išče in izvršuje ustrezne rešitve v smer blaginje državljanov. Tako je problematika preučevanja v smeri upravljavske sposobnosti javne uprave relevantna tako za znanost kot tudi za praktično uporabo reforme javne uprave, ki je nujnost sodobnega časa. Drucker (Drucker 2001, 320) ugotavlja, da so bile za 20. stoletje dovolj družbene spremembe in reforme, v 21. stoletju pa bodo potrebne družbene in politične inovacije. Hkrati lahko izpostavimo, da je javno-finančna vloga

lokalne in regijske ravni upravljanja izjemno velika, saj je na tej ravni ustvarjenih 31 odstotkov proračunske porabe, 22 odstotkov davčnih prihodkov in kar 66 odstotkov javnih investicij med državami OECD (Blöchliger in drugi 2010).

Potrebe ljudi na lokalni ravni se izražajo skozi javne politike, ki so usmerjene v skladu z družbenimi vrednotami in načelom javnega dobra (Kuster Lipicer 2009, 45). Ena izmed temeljnih funkcij vsakršnega političnega sistema je »doseganje konsenzualno sprejetih družbenih ciljev« (Tomšič 2002, 105), ki se v zelo veliki meri uresničujejo na lokalni ravni. Lokalna oblast je blizu občanom in se operativno ukvarja z njihovimi problemi (Stoker 2004, 24). Lokalna demokracija predstavlja raven družbenega delovanja za izgradnjo zaupanja v družbi (Blind 2007, 18). Hkrati se ugotavlja, da je lokalna demokracija osnova stabilnosti demokracije z visoko stopnjo politične in družbene kohezivnosti (Teune 2002, 24). Demokratičnost na lokalni ravni vpliva na splošno demokratičnost v družbi tudi v smislu iskanja novih družbeno-političnih rešitev.

Lokalna politika v dobi globalizacije predstavlja pomembno polje reševanja družbenih vprašanj s prispevkom razumevanja lokalitet, ki so globalno povezane (Clarke 2006, 56). Obenem je zelo relevantna iz vidika celotnega preučevanja družbe, saj zaradi značilnosti, kot so participacija, konsenz in bližina, predstavlja najbolj vitalen političen prostor, ki daje inovativne rešitve, ki se lahko prenašajo tudi na državno raven (Holland in drugi 2007, 118; Saffell in Baseheart 2009, 119). Na lokalni ravni je t.i. socialni kapital (Putnam 1993) zaradi bližine oblasti in ljudi lahko zelo visok in je skupnost lahko zelo uspešna (Brezovšek 2005), v kolikor je prisotna tovrstna dimenzija lokalne sposobnosti.

Lokalna politika poteka v lokalnih skupnostih, ki so geografsko opredeljene družbene enote, organizirane kot samoupravne skupnosti. Tako imajo svoje lokalne politične, upravne, ekonomske in družbene dimenzije. Njihovi institucionalni elementi so določeni s procesi decentralizacije. S tem procesi se državna raven družbenega upravljanja odloči, katere funkcije želi imeti organizirane na lokalni ravni. V skladu z načeli subsidiarnosti in koneksitete so na lokalni ravni določeni viri, s katerimi razpolaga avtonomno. Avtonomija, poleg participacije in učinkovitosti, pa je temeljna vrednota lokalne samouprave.

Lokalna demokracija je družbeno relevantna širše od lokalnega okolja. Predstavlja prostor aktivnega državljanstva, izhajajoč iz višje stopnje reprezentativnosti, participacije in zavesti o skupnosti. Tako lokalna demokracija omogoča inovativne politične prakse tudi ob pogoju zadostne lokalne sposobnosti z vidika političnih dejavnikov. Globalizacija, ki zadeva tudi lokalne enote delovanja družbe, predstavlja dodatne priložnosti za povezovanje in iskanje rešitev izven obstoječih paradigem. Ravno zaradi pestrosti in množičnosti lokalnih enot ter lokalnega znanja in odzivnosti je prostor lokalne demokracije ustrezno okolje za iskanje novih rešitev. To velja tudi zaradi zaostrenih ekonomskih in družbenih razmer, ki terjajo nove demokratične rešitve. Tako upravljavsko sposobnost povezujemo z razvojem lokalne demokracije, le-to pa z razvojem družbe kot celote.

Ključen element preučevanja je upravljavska sposobnost lokalnih skupnosti, ki vključuje tako upravo kot politiko. Pristopili bomo s širšo obravnavo javne uprave, lokalne demokracije, lokalne skupnosti ter opredelili upravljavsko sposobnost. Le-ta bo opredeljena skozi različne skupine dejavnikov, v skladu z dognanji mnogih avtorjev ter empiričnih raziskav. Na podlagi pregleda teorije bomo postavili konceptualni model upravljavske sposobnosti kot lasten raziskovalni model. Ta bo utemeljeno povezoval kategorije dejavnikov, ki bodo kasneje operacionalizirani z namenom izvedbe raziskave med občinami Republike Slovenije. Izhajajoč iz raziskovalnega modela bomo postavili hipoteze, ki bodo povezovale upravljavsko sposobnost s celovitim spektrom javnih storitev, avtonomijo in politično stabilnostjo. Na podlagi teh preverjanj bomo prišli do poglobljenega razumevanja dejavnikov upravljavske sposobnosti in vpliva na posamične kategorije. Hkrati bomo s postavitvijo splošnega modela sposobnosti ponudili okvir za nadaljnje možnosti empiričnih raziskav, ki bi se osredotočile na posamezne skupine dejavnikov in povezave med njimi. Zaključili bomo s poudarkom pomena upravljavske sposobnosti za razvoj lokalne demokracije in sistema lokalne samouprave. V spremenjenih ekonomskih razmerah so potrebne reforme, ki odgovarjajo na spremenjene izzive, pri čemer je koncept upravljavske sposobnosti uporaben tako na lokalni ravni kot širše.

Utemeljitev preučevanja upravljavske sposobnosti

1 Pomen in vloga upravljavske sposobnosti v lokalnih skupnostih

Tema naše obravnave je relevantna tako za upravno-politično znanost kot tudi za sodobno družbo. Sodobna družba je izjemno kompleksna in javni sektor v njej predstavlja velik del.[3] Javni sektor sestavljajo različni nivoji javnega upravljanja, ki vključujejo tudi upravljanje posameznih lokalnih skupnosti. Iz tega ekonomskega pomena izhaja politični in širši družbeni pomen javnega sektorja. Tako je preučevanje tega sektorja v smislu lokalne samouprave relevantno za upravno in politično znanost ter hkrati tudi aplikativno utemeljeno.

Pri preučevanju lokalne samouprave bomo poleg upravnega vidika upoštevali tudi vidik politik. Oba vidika vplivata na upravljavsko sposobnost posamezne lokalne skupnosti. Pri ožji obravnavi lokalne skupnosti v skladu z normativno pravno ureditvijo bomo pozornost posvetili razmejitvi med političnim in upravnim vplivom na upravljavsko sposobnost. Politika (politični funkcionarji) in uprava (javni uslužbenci) sta v medsebojni povezanosti, vzajemnem odnosu in soodvisnosti, tako da njuno razmerje pomembno vliva na sprejemanje in izvajanje javnih politik in na upravljavsko sposobnost (Haček 2009, 158). Med upravnim in političnim delom sistema obstajajo različne predstave o odnosih med njima (Aberbach, Putnam, Rockman 1981), le te gredo v smer progresivne razširitve vloge javnih uslužbencev s funkcijami, ki se nanašajo bolj na pristojnosti politikov. To dejstvo moramo upoštevati pri obravnavi upravljavske sposobnosti, ki zajema oba tukaj omenjena dela dihotomije. Pri obravnavi bomo hkrati zajeli ekonomski vidik obravnave lokalnega nivoja upravljanja. S tega vidika lokalna raven razpolaga z določenimi viri, na katere ima v različnih sistemih različen vpliv. Ekonomske kategorije na lokalni ravni so povezane s prebivalci, lokalnim sistemom samouprave in lokalnim gospodarskim ter civilnim segmentom (Bailey 1999).

Koncept lokalnega upravljanja je znanstveno relevanten, saj se ukvarja tudi s pomembnim strukturnim družbenim vprašanjem delitve nalog med različnimi ravnmi javnega sektorja (lokalno, regijsko, državno) in je posledica procesov decentralizacije, poleg dekoncentracije (organizacija državnih nalog na lokalni ravni) (Page in Goldsmith, 1987). Od lokalne uprave oz. lokalne oblasti se pričakuje, da v sodelovanju z državno ravnijo izvaja svoje poslanstvo: zagotavlja družbeno povezanost in kohezivnost med ljudmi na lokalni ravni; učinkovito izvaja javne storitve za občane, kar

[3] Z družbeno ekonomskega vidika so namreč izdatki javnega sektorja v povprečju 42% celotnega družbenega proizvoda (OECD 2008).

povečuje blaginjo ljudi; zagotavlja trajnostni razvoj lokalnega okolja in zagotavlja sodelovanje ter participacijo občanov in izgrajuje zaupanje (Lyons 2007, 64). Lokalno upravljanje v širšem smislu se opredeljuje tudi kot vodenje skupnosti oz. oblikovanje družbenega prostora (Madden 2010).

Lokalno upravljanje mora biti v smislu samouprave, ki deluje v samoupravni lokalni skupnosti v skladu s prejšnjimi opredelitvami, avtonomno. Avtonomno v smislu lastnih političnih pooblastil (politična skupnost), ki ima svoje oblastne organe. V skladu s tem mora imeti lokalna skupnost avtonomne vire upravljanja. Na elemente upravljavske sposobnosti vpliva avtonomnost finančnih virov in pravica za ustvarjanje novih virov v smislu dobrega upravljanja (Jeong 2007, 92). Poleg tega so konkretni finančni viri neposredno odvisni od kadrovskih zmožnosti nosilcev upravljanja, kot dela upravljavske sposobnosti (Donahue in drugi 2000, 401). Avtonomija lokalne skupnosti je povezana s konsistentnostjo med prenosom nalog in finančnih virov (načelo koneksitete) z državne na lokalno raven. Konsistentnost in avtonomija neposredno vplivata na dobro upravljanje, raziskave pa kažejo, da je med različnimi državami to zelo dinamično razmerje, ki se spreminja (Oulasvirta in Turala 2009, 322). Obenem obstaja razlika med normativno-pravno avtonomijo in dejansko avtonomijo (Laegreid in drugi 2008, 95). Raven, na katero se prenašajo naloge in viri, mora biti ustrezno usposobljena.

Znanstvena obravnava lokalne politike se navaja, kot »pepelka« sodobnih družbenih znanosti (Goldsmith 2006, 24). Ravno tako se ugotavlja, da je preučevanje lokalne politike »laboratorij« političnih znanosti (Baldersheim in Wollmann 2006, 124). Razlogi za to so naslednji:

- Preučevanje lokalne samouprave je kombinacija preučevanja konkretnih družbenih problemov ob hkratni teoretični usmeritvi.
- Lokalni »laboratorij« ima veliko lokalnih in državnih kontekstov in zunanjih vplivov.
- Pozornost velja kulturnih dejavnikom v institucionalnem in političnem (policy) usmerjenem raziskovanju.
- Pri proučevanju lokalne samouprave se odpirajo vprašanja identitet kot aktualno družbena vprašanja za ljudi.
- Pomembno je razmerje med izbiro javnih politik in institucionalno izbiro.
- Lokalizmi so odgovor na globalizacijo, ki ima lokalne učinke.
- Preučevanje lokalne samouprave vključuje razumevanje učenja in prilagajanja, ki kljub ostrim kulturnim razlikam in različni institucionalni poti poteka med lokalnimi samoupravnimi skupnostmi.
- Pri raziskovanju lokalne ravni so pomembna tudi etična vprašanja, saj se kot značilnosti političnega raziskovanja morajo ohraniti objektivnost, intersubjektivnost in integriteta.

Ena izmed aktualnih konceptualnih razprav na področju lokalne samouprave razmejuje lokalno vladanje (local government) od lokalnega vladovanja (local governance) (Stoker 2004, Wollmann 2008, Haček in drugi 2008, 21). Gre za konceptualni premik od klasičnega hierarhičnega sistema vladanja v sistem vladanja, na način upravljanja lokalnega omrežja. Ta konceptualni premik ima mnoge posledice in vpliva tudi na

upravljavsko sposobnost, ki se mora razvijati v skladu z omenjenimi realnimi družbenimi spremembami. Ravno tako je pomemben družbeni premik v smer večje participacije in usmerjenosti h konsenzu (Graham in drugi 2003) in je v skladu z osnovnimi načeli lokalne samouprave (avtonomnost, participacija, učinkovitost) in s tega vidika zlasti aktualen na lokalni ravni. Na lokalni ravni to pomeni veliko stopnjo participacije posameznikov, sodelovanje raznih deležnikov, kar pa preko porazdelitve odgovornosti in preko izgradnje zaupanja vodi v dobro javno vladovanje (Bovaird in Loeffler 2005).

Sodoben pojem vladovanja je širši pojem od vladanja. Poleg vladanja s strani javnih institucij upošteva in vključuje tudi sodobne družbene trende, kot so: globalizacija, devolucija, regionalizem, mreženje, participacija, pomen civilne družbe in izgradnja socialnega kapitala. Tako je pojem upravljavske sposobnosti razširjen (vključuje politične, upravne, družbene in finančne dejavnike) in ključno povezan z dobrim upravljanjem (Hall 2002). Urbano vladovanje pa je vladovanje na lokalni mestni ravni, ki vključuje koordinacijo med zasebnimi in javnimi interesi in pomeni izboljšanje sposobnosti lokalnih enot (Pierre 1999, 375). Mnogi avtorji delovanje lokalnih skupnosti označujejo s pojmom sodelujočega vodenja (Agranoff in McGuire, 2003), kar pomeni vključevanje mnogih deležnikov v procese družbenega odločanja, tako v smislu politične participacije kot tudi širše. Vladovanje je predstavljeno kot oblika odločanja in pooblaščanja kolektivnih virov in akterjev ter je nasprotno od delovanja trga ali delovanja hierarhije (Bačlija 2010, 74). Gre za upravljanje kolektivnih virov, ki jih uporabljajo akterji javne, civilne in zasebne sfere. Pri vladovanju gre za menedžeriranje mrež akterjev, ki so soodvisni in se samoorganizirajo (Rhodes 1996, 658). Pri lokalnem vladovanju ima osrednjo vlogo lokalna vlada, ki je odvisna od skupka ekonomskih, družbenih, političnih in zgodovinskih dejavnikov ter razmerja med lokalno in državno ravnijo (Pierre 1999, 375).

Lokalno upravljanje v splošnem smislu označuje pojme in procese ter opisani sistem upravljanja na lokalni ravni. To je posledica obstoja lokalne skupnosti, ter lokalne demokracije, ki sta se razvili s procesom decentralizacije, ki mora biti teritorialna, upravna, politična in fiskalna (Brezovnik in Oplotnik, 2003, 18). Na lokalni ravni je prisotna visoka stopnja participacije ljudi pri urejanju skupnih zadev, kar predstavlja njihovo politično angažiranost in izražanje svobode (Mill 1995). Proces upravljanja obstaja iz odločanja o ciljih in o sredstvih za dosego teh ciljev. Uprava je le del tega procesa. Upravo lahko opredelimo v organizacijskem ali funkcionalnem smislu (Haček 2001, 14). Organizacijsko pomeni označitev določene entitete v sistemu upravljanja (npr. občinska uprava), funkcionalno za označitev dejavnosti oz. delovanja te entitete v sistemu. Za upravljanje je značilna vertikalna delitev pravic in odgovornosti, ki se v družbenem sistemu zgodi s sistemom lokalne uprave oz. lokalne samouprave. Upravljanje je po navedenih opredelitvah tudi izvrševanje, kar se smiselno navezuje na pojem upravljavske sposobnosti in posledično na predmet pričujočega dela.

Preučevanje upravljavske sposobnosti in preko tega smiselnosti ter delovanja lokalne demokracije in širši kontekst tudi v smislu demokracije ter spremenjenih ekonomskih in družbenih razmer današnjega časa. Tako pred demokracijo kot tudi lokalno demokracijo so izzivi in odprta vprašanja, ki terjajo odgovore, kako naj se zadeve urejajo na lokalni

ravni. Nesposobnost reševanja in korekcije le-tega zgolj na do sedaj običajen demokratičen način ne zadošča več. Kot bomo prikazali v našem delu, je globalizacija z mnogimi protislovji in zlasti zaostrene razmere postavila pred lokalno demokracijo nove izzive. Kako biti usposobljen pod temi pogoji in kaj je sposobnost današnjega časa? Zahteve časa se spreminjajo hitreje kot se najdejo odgovori in to konfliktno razmerje, ki je v nenehni napetosti, se v praksi rešuje hitreje kot v teoriji. Zato je teoretična refleksija stanja lokalne demokracije, ki je povezana s stanjem sposobnosti lokalnih samoupravnih skupnosti potrebna in aktualna.

Lokalna demokracija je družbeno pomembna in relevantna, kar bomo obširneje prikazovali v nadaljevanju. Zadnje čase se na nivoju Evrope ugotavlja, da se tudi na lokalni ravni veča prepad med lokalnimi prebivalci in lokalno oblastjo (Daemen in Schaap 2012, 10). Tako slabi koncept reprezentativnosti in se načenja vprašanje legitimnosti. Toda ravno na lokalni ravni se ti družbeni problemi, ki vključujejo višjo stopnjo participacije, učinkovito rešujejo. To je odvisno od sposobnosti lokalnih enot in vpliva tudi na pričakovanja ljudi na širši demokratični ravni. Ljudje so potrošniško naravnani in imajo utilitaristična pričakovanja od oblasti. Tako želijo neposredno sodelovati pri reševanju posamičnih družbenih vprašanj. Vse te dileme in kontekst lokalne demokracije prinašajo inovativne politične prakse na področju demokracije. Različni avtorji in prakse zaznavajo poudarek na: neposredni demokraciji (referendumi, pobude državljanov, neposredne volitve), skupni demokraciji (vladovanje z omrežji), demokracija kot vladanje z razpravami (e-demokracija, participativna demokracija) (Daemen in Schaap 2012, 16).

2 Opredelitev upravljavske sposobnosti

Upravljavska sposobnost lokalne samouprave je osrednji predmet našega preučevanja. Izhaja iz upravljavske sposobnosti na splošno in na državnem nivoju ter je zaradi svoje aktualnosti relevantna tema za znanstveno preučevanje. Njena relevantnost se je povečala zlasti v obdobju finančno-gospodarske krize.

Sposobnost je opredeljena kot zmožnost oblasti, da se uspešno odziva na spremembe, učinkovito in odgovorno sprejema odločitve ter obvladuje konflikte (Bowman in Kearney 2006, 3). Večina raziskav sposobnost lokalne oblasti proučuje skozi upravljavsko sposobnost, saj se med različnimi lokalnimi samoupravami kažejo velike razlike. Upravljavska sposobnost v današnjem času finančne krize, hiper-informacijske družbe, komunikacijskega kaosa ter deglobalizacije (glokalizacije) postaja zelo pomembna. Opredeljena je kot širok pojem, ki zagotavlja delovanje političnega in ekonomskega sistema, vladanje, izvrševanje politik in uresničevanje politične in družbene volje z organizacijo in vodenjem. Imenovana je »jedro vladanja« (Farazmand 2009, 1016). Pri tem pojmu ne gre zgolj za razpolaganje z viri, ampak poleg virov vključuje tudi procese, institucionalne ureditve, sistemske rešitve (sistem lokalne samouprave) ter razmere v skupnosti.

V Združenih državah Amerike odkrivajo velike razlike med svojimi državami, ki so posledica njihove različnosti, konkurenčnosti in odpornosti. Te lastnosti temeljijo na njihovi suverenosti in avtonomnosti, kot načelni podlagi lokalne samouprave. Bistvena

pa je njihova različna sposobnost reševanja problemov in iskanja družbenih odgovorov (Bowman in Kearney 2006, 18). V ožjem smislu je upravljavska sposobnost opredeljena kot splet kvalificiranih, sposobnih in motiviranih človeških virov na vseh ravneh vladanja, ki poleg odločanja in spopadanja z izzivi sedanjosti vključuje tudi strateško odločanje za naprej (Farazmand 2004, 6). Pomen upravljavske sposobnosti se z vidika celotne družbe veča, saj tržni mehanizmi niso vedno učinkoviti, še manj pa pravični. Gospodarsko krizo, ki je nastopila konec prejšnjega desetletja, tako v veliki meri rešujejo vlade, ki potrebujejo ustrezno upravljavsko sposobnost (Fard 2009, 1027). V smislu oblikovanja makro strateške sposobnosti so pomembne tri strategije za javno politiko in upravljanje: strategija prilagoditev, strategija kvalitete izvajanja storitev in strategija razvoja in napredka (Farazmand 2009, 1010). Strategija prilagoditve vključuje prilagajanje in reagiranje na spremenjene razmere, tako da se ohranja sposobnost za učinkovito in uspešno upravljanje. Obenem se morajo oblikovati in načrtovati scenariji pro-aktivnosti, pričakovanja in ciljna usmerjenost v prihodnost (Argyis 2004, 35). Strategija - kvaliteta storitev, kot strateški vidik sposobnosti, pomeni učinkovito stroškovno in racionalno doseganje ciljev in namena organizacije (Denhart in Denhart 2005, 82). Naslednja stopnja strateške sposobnosti je strategija razvoja in napredka, ki pomeni nenehno prizadevanje za razvoj, rast in napredovanje na vseh področjih ciljev in nalog uprave. Ključne zadeve za takšno kvalitetno upravljanje so participacija, demokratičnost, usposobljeno upravljanje, ki temelji na samozavesti-avtonomiji, transparentnosti, odgovornosti in učinkovitosti (Blind, 2007).

Številni avtorji poznajo različne dimenzije upravljavske sposobnosti (Polidano 2000, Grindle 2006). Govor je o institucionalni, tehnični, upravni in politični sposobnosti in o sposobnosti oblikovanja politik, implementacije le teh ter operativne učinkovitosti. Dinamična upravljavska sposobnost, ki jo ima tudi država, povezuje štiri področja sodobne družbe (Cheung 2005 in 2009): javno upravo (birokracija oz. administracija v ožjem smislu), politično skupnost (legitimno vlada, avtoriteta), gospodarstvo ali ekonomski sektor in civilno družbo. Upravljavska sposobnost se lahko preučuje skozi različne vidike oz. discipline: pravni vidik, ekonomsko-organizacijski in družbeno-politični vidik (Nelissen 2002). Ta področja se v smislu interakcije in prepletanja združujejo v sposobnost države. Profesionalna kompetentnost, usmerjena v dobre rezultate in v učinkovitost, mora biti nadgrajena z etičnim delovanjem ter političnimi vrednotami poštenosti, pravičnosti in odgovornosti. Ti dve vrsti sposobnosti sta komplementarni in se medsebojno krepita (Farazmand 2002, 129). Tako se prepletajo različni vidiki politike in uprave. Te sfere enako delujejo tudi na lokalnem področju, kar bomo prikazali v nadaljevanju. Na področju lokalne samouprave in lokalne politike velja, da so avtorji v dosedanjem razvoju te politične vede dajali v preteklosti različen poudarek različnim temam.[4]

Za raziskave s tega področja se ugotavlja, da so prioritete v sedanjosti: analiza razlogov za različne stopnje razvitosti posameznih regij ali mest v primerjavi z ostalimi, razvoj lokalne samouprave v razvijajočem se svetu (Azija) in poudarek na normativni teoriji in

---

[4]Od fokusa raziskav na področju moči v skupnosti (60'leta), preko reforme lokalnega vladanja (60'leta), poudarek na rezultatih (70'leta), mednivojsko vladanje (80'leta), vladovanje - governance (90' leta), participacija, lokalna demokracija in demokratična prenova (90'leta), do današnjih aktualnih raziskovalnih tem (Goldsmith 2006).

empiričnim raziskavam, saj je to področje za razliko od drugih znanstvenih disciplin odprto za nove teoretske in metodološke pristope in pripravljeno za izrazito interdisciplinarnost (Goldsmith 2006, 24). Obravnava in raziskovanje v našem delu je v skladu z ugotovljenima dvema prioritetama področja: je analitično usmerjeno v dejavnike, ki vplivajo na upravljavsko sposobnost in posledično na razlike med lokalnimi samoupravnimi skupnostmi, in hkrati postavlja teoretičen model z empirično preverbo le tega v Republiki Sloveniji.

Hkrati so pomembni vplivi globalizacije in njenega proučevanja učinkov na lokalno raven. Ugotavlja se, da vsebuje globalizacija mnoge protislovnosti in soodvisnosti, ki zahtevajo kompleksno obravnavo (Mlinar 2012) ter da tudi na lokalni ravni nastajajo družbene inovacije, ki so relevantne za obravnavo (Vodovnik 2011). Med seboj se globalno povezujejo lokalne ravni v smislu vključevanja in participacije v družbene tokove. Politične vizije teh sodobnih političnih praks poudarjajo, da se demokracija začne v lokalni skupnosti in temelji na (globalno) lokalni demokraciji, horizontalizmu in decentralizaciji.

Načelna opredelitev sposobnosti lokalne skupnosti izhaja iz načelne opredelitve oz. bistva lokalne skupnosti, lokalne demokracije in lokalne samouprave, ki so bili predhodno opredeljeni. V takšni meri kot lokalna samouprava izpolnjuje svoje poslanstvo, je usposobljena oz. uresničuje tudi svoje naloge in odgovornosti. Od zagotavljanja avtonomije, participacije in učinkovitost (trije osnovni sklopi vrednot lokalne demokracije) je odvisna njena sposobnost. Sposobnost lokalne skupnosti je na enostaven način opredeljena kot zmožnost, da lokalna oblast stori, kar želi storiti (Gargan 1981, 656). Nadalje je upravljavska sposobnost opredeljena kot sposobnost pričakovanj in načrtovanj sprememb, sprejemanja odločitev in politik, razvijanja programov za izvedbo politik, privabljanja in uporabe virov, upravljanja virov ter vrednotenja aktivnosti za prihodnje načrtovanje (Honadle 1981, 577). Pomeni zalogo virov (finančnih, kadrovskih...) in organizacijskega potenciala. Upravljavsko sposobnost je potrebno opredeliti glede na kontekst, v katerem jo preučujemo, torej kot sposobnost za nekaj določenega (Bowman in Kearney 1988). Pojem je dinamičen in kompleksen ter multidimenzionalen (Hall 2008, 464).

Izjemno pomemben sistemski in hkrati političen dejavnik upravljavske sposobnosti lokalne skupnosti je uresničevanje načel decentralizacije s strani državne ravni oblasti. Brez ustreznega upoštevanja omenjenih načel subsidiarnosti in koneksitete, ki ju mora uresničiti država, ima lokalna skupnost sistemsko težavo biti usposobljena. To razmerje med lokalno (regijsko) in državno ravnijo je predmet mnogih preučevanj in bistveno vpliva na sposobnost lokalne skupnosti (Wright 1975; Waugh in Hy 1988; Denhardt 2002; Hall 2008).

Na upravljavsko sposobnost vplivajo mikro in makro dejavniki. Mikro so dejavniki na lokalni ravni, makro pa dejavniki izven lokalne ravni. Na obeh ravneh imamo več skupin dejavnikov: politični, pravni, ekonomski in organizacijski (Duncombe in Wong 1998, 175). Kriteriji, s katerimi se sposobnost lokalnih oblasti povezuje, so (Brezovšek 2009, 17): učinkovitost, produktivnost, ekonomski vidik, upravičenost in dostopnost storitev in dobrin (gospodarske javne službe), gladkost sprejemanja in izvajanja

odločitev, kakovost služb, zadovoljstvo prebivalcev in drugo. Sposobnost ni statična, ampak jo je potrebno izgraditi (Blöchliger in drugi 2010). Povezana je z zaupanjem ljudi do oblasti, ki mora sposobnost graditi tudi skozi izgradnjo zaupanja, temelječega na odzivnosti in integriteti (Denhardt 2002). Upravljavska sposobnost je ključna za ustrezno uresničitev nalog javne uprave in zelo pomembna za javni sektor v celoti.

Poznamo metode in meritve posameznih področij opredeljene upravljavske sposobnosti, ki se večinoma ukvarjajo z merjenjem učinkov upravljanja (Andrews in Boyne 2010; Fenwick in Miller 2012). Delovanje lokalne uprave in meritve njene uspešnosti so lahko tudi primerjalno vrednotene z delovanjem tržnega izvajanja določenih javnih storitev, kar je aktualno zlasti v smislu javno-zasebnih partnerstev, kot zunanjih pogodbenih ali koncesioniranih izvajalcev posameznih nalog lokalne ravni. (Savas 2000) Raziskave kažejo, da zasebni izvajalci storitev niso boljši od javnih izvajalcev. To je predvsem odvisno od konkurence, obsega storitev, sposobnosti menedžementa in vpliva javne uprave na zasebnega izvajalca (Lamothe in Lamothe 2010). Primerjava delovanja in merjenje lokalnega upravljanja v smislu primerjalne analize s tržnim delovanjem oz. zakonitostmi trga je bilo predvsem aktualno v obdobju paradigme nove javne uprave – new public management (NPM) (Osborne in Gaebler 1992). Ta paradigma, ki je bila z reformami uvedena v javno upravo, je že nadgrajena z mnogimi drugimi, ki jo tudi konceptualno spreminjajo[5] (Denhardt in Denhardt 2000).
Uspešnost delovanja lokalne uprave je odvisna od upravljavske sposobnosti, meri pa se lahko z naslednjimi kazalci: angažiranost virov, outputi-rezultati, kvaliteta storitev, učinkovitost, zadovoljstvo uporabnikov storitev in kombinacije le-teh kot je produktivnost (rezultat/vložek), učinkovitost (vložek/rezultat), uspešnost (rezultat/outcome) in stroškovna učinkovitost (vložek/outcome) (Poister 2003). Dobro upravljanje na lokalni ravni je prikazano skozi naslednje značilnosti (Haček in drugi 2008, 79): odgovornost, sprotna odzivnost, transparentnost, nevtralnost in vsestranskost, učinkovitost kompetence, individualna participacija, vladavina prava, konsenzualne usmeritve.

Osnova znanstvenega preučevanja in obravnave pričujočega dela je tako upravljavska sposobnost lokalne samouprave. Za ta namen bomo razvili konceptualni teoretičen model, ki bo vključeval relevantne spremenljivke, ki vplivajo na upravljavsko sposobnost. Upravljanje v lokalni samoupravi je kompleksen proces z mnogimi deležniki, ki obstajajo v lokalni skupnosti. Mnogi avtorji razvijajo nove poglede na upravljanje v javnem sektorju ter ga postavljajo v razmerju do klasičnega javno-birokratskega modela (Lane 1995). V ospredje postavljajo nova načela upravljanja javnega sektorja, ki so: doseganje ciljev, učinkovitost dela, prilaganje okolju, usmerjenost k rezultatom, inovativnost in uspešnost. V literaturi poznamo analitične shematske modele, ki so utemeljeni na fiskalni, upravni in politični decentralizaciji lokalne uprave in preučujejo različne vidike odgovornosti lokalne samouprave (Yilmaz in drugi 2008, 3). Poleg političnega je zelo pomemben tudi ekonomsko-finančni vidik, kajti poleg učinkovitosti in uspešnosti mora javna uprava upoštevati tudi načelo enakosti in pravičnosti (Kioko in drugi 2011, 115).

[5]Sodobne teorije upravljanja poznajo kot nadaljevanje ali nadgradnjo novega javnega menedžmenta: novo javno službo, integrirano javno upravljanje in postmodernistične pristope k javni upravi.

Pri političnih dejavnikih, ki poudarjajo politični pristop k obravnavi upravljavske sposobnosti, so pomembni pojmi politično predstavništvo, politična odgovornost, porazdelitev avtoritet in moči, pregled in nadzor, odprtost in javnost delovanja in politična participacija (Nelissen 2002, 14). Zmogljivost političnega odločanja je v veliki meri opredeljena s samo strukturo lokalne oblasti, ki jo določi državna raven z normativno-pravno ureditvijo. To je zelo različno po državah in posledično je zelo različna tudi konkretna razmejitev med različnimi nosilci političnih in upravnih pooblastil. Ugotavlja se, da je pomembna razdelitev političnega odločanja tudi med samimi nosilci političnih pooblastil[6], kar posledično prispeva k upravljavski sposobnosti (Berman 1997, 271). Kljub analitičnemu in raziskovalnemu obravnavanju delov lokalnega upravljanja različnih vidikov in nivojev le-tega imamo opravka z integrirano celoto, ki so je deležni ljudje. To se predvsem kaže v sodobnih trendih razvoja javne uprave, ko je govora o integriranem javnem upravljanju (Szirom in drugi 2002, Kernaghan 2009).

Ekonomski vidik lokalne samouprave je eden izmed pomembnih dejavnikov pri obravnavi upravljavske sposobnosti. Lokalna skupnost ima glede na svoje značilnosti (velikost, obseg gospodarskega segmenta) različno lastno (mikro) ekonomsko izhodišče. Obenem je v soodvisnosti od državnega nivoja v določenem zunanjem (makro) ekonomskem položaju. Oba ta vidika vplivata na finančni položaj in posledično upravljavsko sposobnost. Nivo decentralizacije je tudi v korelaciji z ekonomijo obsega (Schakel 2010). Finančni položaj, ki izhaja iz obeh ravni ekonomskega položaja, omogoča določeno stopnjo finančne avtonomije lokalnih skupnosti. Proces, ki to delno uresničuje, je fiskalna decentralizacija (Brezovnik in Oplotnik 2003, 123; Asquer 2011), ki hkrati povečuje avtonomnost lokalnih skupnosti. Hkrati je decentralizacija smiselna do tiste ravni, ki je tudi ekonomsko utemeljena. Ekonomska politika lokalnih skupnosti je odvisna tudi od konkretnega družbenega konteksta oz. lokalne družbene kulture (Reese in Rosenfeld, 2001).

Upravljavska sposobnost je delno opredeljena z organizacijsko in menedžersko sposobnostjo enot lokalne samouprave, kjer se določeni deli sistema (občinska uprava, uprave javnih zavodov,…) ravnajo po načelih t.i. neprofitnih organizacij, v skladu s splošnimi načeli menedžmenta (Daft 2000, Možina 2002). Tako poznamo preučevanje menedžementa v lokalnih skupnostih, za katerega je značilna »pozitivna aktivnost« (Verbič 2003, 17). Ta pomeni stalno napredovanje in reševanje problemov. To se povezuje z načelom univerzalne pristojnosti, ki poleg načela subsidiarnosti in koneksitete predstavlja osnovna načela lokalne samouprave. Univerzalna pristojnost (ko je občina pristojna za vse javne zadeve, razen tistih, ki so normativno pravno določeni drugim institucijam) omogoča ustvarjanje nove družbene dodane vrednosti s strani enot lokalne samouprave. Pri izgradnji konkurenčne prednosti države prav dodana vrednost vlade in vladanja na vseh ravneh predstavlja pomembno vlogo (Porter 1998). V lokalni skupnosti se je razvil poseben koncept, značilen za urbane lokalne skupnosti oz. mesta, ki ga imenujemo urbani menedžment. Gre za način delovanja mesta (uprave), ki je menedžerirano s ciljem zadovoljevanja potreb vseh deležnikov in ne vključuje odločanja, ki je domena urbanega vladovanja (Bačlija 2010, 166).

---

[6]V Republiki Sloveniji je to razmerje med županom in občinskim svetom, ki poleg nadzornega odbora predstavljajo osnovne organe lokalne samouprave.

Na lokalni ravni so pomemben dejavnik izgradnje in obravnave upravljavske sposobnosti tudi družbeni dejavniki, ki so pomembno zlasti z vidika funkcije vodenja skupnosti. V skupnosti se tako izgrajuje socialni kapital. Le-ta pozitivno vpliva na delovanje lokalne skupnosti v treh smereh: organizacijsko življenje v skupnosti, zavzetost za javne zadeve in medsebojno zaupanje (Putnam 1993). Socialni kapital opisuje družbene strukture, kot so družbena omrežja, razne oblike sodelovanja in medsebojnega zaupanja. Vsi ti vidiki socialnega kapitala v skupnosti povečujejo povezanost in pomenijo za lokalno vlado dodatne strukturne razpoložljive vire za boljše delovanje in doseganje boljših storitev (Andrews 2011, 946). Družbeni dejavniki so tisti dejavniki sposobnosti, ki so vezani na skupnost kot tako. V skladu z opredelitvijo sposobnosti skupnosti gre za sposobnost ljudi, ki živijo v določeni skupnosti in z interakcijo svojih človeških virov, svojega socialnega kapitala ter organizacijskih virov dosegajo blaginjo skupnosti (Chaskin 2001, 295).

Razmerje med državno in lokalno ravnijo je pomemben vidik konceptualnega modela upravljavske sposobnosti. Tovrstna razmerja se s časom spreminjajo, na ekonomskih, političnih, kulturnih in organizacijskih ravneh, kar kažejo analize po različnih državah, kjer se spreminja stopnja centralizacije s časom (Pickvance in Preteceille, 1991). Na obeh ravneh javne uprave je potreben ustrezen nivo sposobnosti, da se ne ustvarjajo vrzeli med obema ravnema javne uprave. Vrzel na nivoju sposobnosti (Charbit in Michalun 2009, 20) je poleg vrzeli informacij, fiskalne vrzeli, upravne vrzeli in vrzeli politik, nevarnost, ki lahko poslabšuje uspešnost lokalne samouprave. To se je pokazalo tudi v času sedanje velike gospodarske krize, ki zahteva dobro sodelovanje med državno in nižjo ravnijo javne uprave, kar je mnoge države vodilo v boljšo koordinacijo, skupno odločanje in novo strukturo javnega upravljanja (Blöchliger in drugi 2010, 23). Le-ta v ožjem smislu temelji tudi na kompetencah vlad (lokalnih in državnih), ki jih delimo na strateške (policy), menedžerske in izvršilne vloge (Burgess 1975). Brez ustrezne sposobnosti so lahko procesi decentralizacije neustrezni in pomenijo slabše procese družbene organiziranosti.

3 Raziskovanje upravljavske sposobnosti

Na podlagi pregleda teoretičnih dognanj ter praktičnih raziskav bomo prikazali celosten analitični model upravljavske sposobnosti. Med seboj so povezane štiri skupine dejavnikov, ki delujejo na dveh ravneh. Tako so medsebojno povezani mnogi nosilci in dejavniki. Njihov medsebojni vpliv v smislu preučevanja spremenljivk omogoča niz nadaljnjih raziskovalnih možnosti. Te raziskave so možne znotraj enega pravnega sistema določene državne skupnosti, kot tudi med različnimi državami, kjer se morajo upoštevati specifične opredelitve lokalne samouprave. Kot smo prikazali pri pregledu lokalne demokracije, je namreč osnovno poslanstvo lokalne samouprave povsod isto (participacija, učinkovitost in avtonomija), hkrati pa zelo različno udejanjeno v različnih državah sveta. Iskanje univerzalnega oz. splošnega modela je tako zelo smiselno in se lahko dopolnjuje z raziskavami iz prakse. Dejstvo je, da so države z daljšo demokratično tradicijo tudi bolj izkušene v lokalni demokraciji, ki v teh državah že ima za sabo dolgo razvojno obdobje. Daljši razvoj pomeni bolj izdelane in preizkušene rešitve ter dejavnike, ki imajo za posledico boljše rezultate delovanja.

Raziskovalni model je zasnovan karseda široko, saj zajema vse zaznane dejavnike in jih razvršča v smiselne skupine. Upravljavska sposobnost je tako večplastno in večdimenzionalno ter tudi interdisciplinarno opredeljena. Ta široka opredelitev ji povečuje zanesljivost in hkrati omogoča raziskovanje domnevnih povezav upravljavske sposobnosti z drugimi relevantnimi spremenljivkami. Sami bomo obravnavali politično stabilnost in avtonomijo poleg celovitega spektra javnih storitev. Za nadaljnje raziskave je raziskovalni model, ki potrebuje še nadaljnje kritične dopolnitve, široko uporaben, kar predstavlja njegov izvirni prispevek.

Izvirni prispevek pričuočega dela in konceptualnega modela je v celovito postavljenem raziskovalnem modelu dejavnikov upravljavske sposobnosti, ki poleg političnih, upravno-organizacijskih vključuje tudi ekonomske in družbene dejavnike. Tako so zajeti vsi relevantni pojmi od socialnega kapitala, ekonomske moči lokalne skupnosti (občanov, občine in gospodarstva), civilne družbe, javnega menedžmenta, političnih struktur, političnih voditeljev, ki prispevajo k določeni ravni upravljavske sposobnosti. Iz stopnje te sposobnosti izhaja delovanje, ki pripelje do rezultatov. Raziskovalna domneva je, da mora družbeni sistem zagotoviti takšne lokalne samoupravne skupnosti, da so na podlagi naštetih skupin dejavnikov upravljavsko toliko sposobne, da lahko izvajajo osnovne postulate svojega poslanstva, torej izvajajo in zagotavljajo participacijo (politični vidik), so avtonomne (politično ekonomski vidik) in so učinkovite (menedžersko-upravni vidik). Le takšne občine upravičujejo svoj obstoj in so resnične enote lokalne samouprave.

V pričujočem delu je pri izgradnji sposobnosti poudarek na dejavnikih, ki vplivajo na sposobnost. Nismo izhajali iz rezultatov in ciljev, ki izhajajo iz sposobnosti. Uspešni rezultati so lahko posledica nekaj ali več dejavnikov sposobnosti. Za lokalno samoupravno skupnost je najbolje, če so rezultati posledica več dejavnikov, njihove soodvisnosti in prepletenosti. Tako lahko z morebitnim slabšim stanjem enega izmed dejavnikov drugi tega nadomestijo. Medtem ko se v primeru, da je uspešno delovanje posledica le ene ali prevladujoče ene skupine dejavnikov, pojavi močna odvisnost, ki povečuje tveganja za samoupravno skupnost. S konceptualnim modelom smo želeli prikazati to kompleksnost dejavnikov, ki le kot celota predstavljajo temelj upravljavske sposobnosti.

4 Osnovni raziskovalni model

V skladu s pregledom teoretičnih prispevkov s področij javne uprave, lokalne demokracije ter lokalne samouprave bomo oblikovali teoretičen konceptualni model, ki je hkrati tudi raziskovalni model, iz katerega bodo izhajale postavljene osnovne in pomožne raziskovalne teze. Raziskovalni model obsega povezavo med upravljavsko sposobnostjo in skupinami dejavnikov na lokalni in državni ravni, in se glasi:

> "Upravljavska sposobnost lokalne samoupravne skupnosti je odvisna od političnih, ekonomskih, upravno-organizacijskih in družbenih dejavnikov na lokalni in državni ravni."

To je celostna postavitev splošnega konceptualnega modela upravljavske sposobnosti. Mnogi avtorji so že govorili o več skupinah dejavnikov, ki so povezani z upravljavsko

sposobnostjo (Honadle 1981, 2001; Grindle in Hilderbrand 1995; Nelissen 2002; Cheung 2005, 2009; Farazmand 2009).Predstavljeni splošni konceptualni model je oblikovan na podlagi teoretičnih dognanj, da štiri skupine dejavnikov vplivajo na upravljavsko sposobnost. Vplivajo različno in tudi z različno stopnjo vpliva, kar je možno tudi empirično meriti. Te meritve morajo obsegati samoupravne lokalne skupnosti, prebivalce, ekonomske dejavnike ter politični del lokalne skupnosti. Obstoj in moč vpliva posameznih dejavnikov lahko iščemo v štirih skupinah dejavnikov na upravljavsko sposobnost in jih moramo tudi izmeriti. Dejavniki, ki so v modelu prikazani po štirih skupinah, se morajo oblikovati v posamične spremenljivke in kazalnike, uvedejo se lahko tudi začasne meta spremenljivke. Nato se lahko z več meritvami izmerijo spremenljivke in raziskovalne hipoteze kot domnevne povezave med njimi. Za nadaljnje preučevanje, ki bo v empiričnem delu potekalo na primeru Republike Slovenije in njeni samoupravnih lokalnih skupnostih– občin, bomo postavili raziskovalne hipoteze kot nekatere izmed možnih hipotez. Merjenje upravljavske sposobnosti slovenskih občin je ključno pri obravnavi smotrnosti obstoja določenih občin glede na to, koliko nalog lahko izpolnijo. To je povezano s temeljnimi vprašanji lokalne demokracije, ki se udejanja v lokalnih samoupravnih skupnostih. V našelu je opredelitev sposobnosti in predmet merjenja tudi širši demokratični vidik delovanja lokalnih političnih skupnosti skozi skupino političnih dejavnikov.

Predstavljeni splošni konceptualni model je oblikovan na podlagi prikazanih teoretičnih dognanj, da štiri skupine dejavnikov vplivajo na upravljavsko sposobnost. Vplivajo različno in tudi z različno stopnjo vpliva, kar je možno tudi empirično meriti. Te meritve bi morale obsegati samoupravne lokalne skupnosti, prebivalce, ekonomske dejavnike ter politični del lokalne skupnosti. Ker za potrditev tega raziskovalnega modela nismo uporabili empirične raziskave, smo v skladu z dognanji raziskovalcev postavili osnovno in pomožne raziskovalne hipoteze. Namreč izhajali smo iz dejstva, da lokalne skupnosti lahko opravljajo svoje naloge na različnih stopnjah oz. z vidika različnih kvalitativnih vlog: od minimalistične, posredniške do aktivistične funkcije (Haček in drugi 2008, 106). Tako domnevamo, da lahko samoupravne lokalne skupnosti z večjo usposobljenostjo bolj koristijo svojim občanom in dosegajo boljše rezultate. Tako na podlagi pregleda teorije uprave, lokalne demokracije, upravljavske sposobnosti oblikujemo osnovno raziskovalno hipotezo, ki se glasi:

Osnovna raziskovalna hipoteza 1:

> "Samo lokalne skupnosti z visoko razvito upravljavsko sposobnostjo lahko delujejo v korist svojih prebivalcev z zagotavljanjem celotnega spektra lokalnih javnih storitev."

To hipotezo, ki je povezana s prikazanim konceptualnim modelom, bomo empirično testirali na primeru občin Republike Slovenije. Pri merjenju določene in konkretne upravljavske sposobnosti slovenskih občin bomo izhajali iz metodologije meritev upravljavske sposobnosti že opravljenih raziskav Fakultete za družbene vede Ljubljana (Prebilič in Bačlija 2013), ki pa jo bomo razširili z dodatnimi spremenljivkami. Tako bo pojem upravljavske sposobnosti obravnavan in izmerjen z vidika vseh štirih skupin dejavnikov. Meritve bodo zajemale več politično, upravno-organizacijskih, ekonomskih in družbenih dejavnikov. Ti dejavniki bodo merjeni z več spremenljivkami in več

kazalniki. Ekonomski dejavniki pa bodo analizirani tudi z javno-finančnimi podatki, izhajajoč iz zaključnih računov občin s katerimi razpolaga Ministrstvo za finance.

Spremenljivko celotnega spektra lokalnih javnih storitev bomo merili z dejavniki, ki pokrivajo široko in pomembno področje delovanja občin. Izhajali bomo iz osnovnih zakonskih določil nalog ter programov in hkrati zajeli več področij, tako da bomo zagotovili čim višjo mero celovitosti. Te podatke bomo z lastno empirično raziskavo zajemali med slovenskimi občinami.

Osnovno tezo našega dela bomo obravnavali tudi s pomočjo pomožnih raziskovalnih tez, ki jih bomo v nadaljevanju postavili na podlagi spremenljivk, ki so povezane z lokalno samoupravo in upravljavsko sposobnostjo. Vse spremenljivke, ki nastopajo v raziskovalnih tezah, bomo za potrebe empirične raziskave operacionalizirali z raznovrstnimi kazalniki.

Izhajajoč iz dejstva, da bomo upravljavsko sposobnost obravnavali tudi s političnega vidika, smo pri oblikovanju pomožnih tez le-to povezali s pojmom politična stabilnost, ki jo bomo empirično merili skozi več instrumentov oz. pokazateljev. Politična stabilnost je multidimenzionalen pojem, ki sestoji iz vzdrževanja sistema, reda, legitimnosti in učinkovitosti (Lijphart 1977, 4). Obenem nastopa javna uprava tudi kot politični integrator (Seibel 2010), ki povezuje različne deležnike in vpliva na politično stabilnost. Na lokalni ravni obstajata zakonodajna in izvršilna veja oblasti, ki sta v različni stopnji medsebojnega sodelovanja in sta determinanta politične kakovosti lokalne oblasti (Haček in drugi 2008, 156). Trdimo, da višja kot je kakovost v smislu politične stabilnosti, boljša je upravljavska sposobnost. Tako postavljamo prvo pomožno raziskovalno tezo:

Pomožna raziskovalna hipoteza 1

> "Na upravljavsko sposobnost pozitivno vpliva politična stabilnost delovanja lokalne skupnosti."

Avtonomija je ena izmed temeljnih značilnosti lokalne samouprave (Wollmann in Goldsmith 1990, Verhoest in drugi 2004; Vlaj 2006), s katero se uresničuje načelo subsidiarnosti. Le z ustrezno podeljeno avtonomijo s strani državne ureditve in z zagotavljanjem zadostnih finančnih virov ter pristojnosti lahko od lokalnih skupnosti pričakujemo, da bodo ustrezno usposobljene. Avtonomija javne organizacije ima šest dimenzij ne glede na heterogenost dejanskih organizacij, ki imajo doseženo različno dejansko stopnjo avtonomnosti. Te dimenzije so (Verhoest in drugi 2004): menedžerska avtonomija, avtonomija politik, finančna, strukturna, pravna in intervencijska avtonomija. V praksi se uveljavlja kombinirana avtonomija na podlagi vseh dimenzij, ki nato v integriranem smislu vpliva na dejansko avtonomijo javne organizacije.

Samostojnost oz. avtonomija se v konkretnih primerih lahko ocenjuje po a) stopnji funkcionalne samostojnosti – v katerih vsebinah je samostojnost, b) po stopnji kadrovske samostojnosti – v kakšni meri lahko išče svoje kadrovske vire, c) po stopnji proračunske samostojnosti – iskanja in zagotavljanja finančnih virov in d) po stopnji organizacijske samostojnosti – koliko ima pristojnosti, da rešuje svoje organizacijske

probleme (Grafenauer in Brezovnik 2006, 22). Če želimo, da bodo lokalne skupnosti stremele k doseganju ciljev, učinkovitosti dela, prilaganju okolju, usmerjenosti k rezultatom, inovativnosti, (Yilmaz in drugi 2008) se odzivale v nujnih situacijah, izgrajevale partnerstva, prevzemale odgovornost, imele organizacijsko in administrativno sposobnost in sposobnost politik, (Farazmand 2009) morajo imeti avtonomijo. Ta mora biti ustrezno sistemsko urejena skozi načine financiranja, ki upoštevajo temeljna načela ustreznosti, sorazmernosti, samofinanciranja, samostojnosti in sodelovanja (Vlaj 2006, 79).

Avtonomija je ena izmed temeljnih značilnosti lokalne samouprave (Wollmann in Goldsmith 1990, Verhoest in drugi 2004; Vlaj 2006), s katero se uresničuje načelo subsidiarnosti. Le z ustrezno podeljeno avtonomijo s strani državne ureditve in z zagotavljanjem zadostnih finančnih virov ter pristojnosti lahko od lokalnih skupnosti pričakujemo, da bodo ustrezno usposobljene. Avtonomija pomeni, da lahko lokalne skupnosti samostojno oblikujejo specifične lokalne politike, da uvajajo inovacije in da preizkušajo nove programe ter uvajajo nove storitve za uporabnike (Boyne 1998). Avtonomija pomeni, da imajo lokalne oblasti možnost izbire med politikami in med izvajanjem politik in s tem sposobnost, da vplivajo na dobro počutje svojih občanov (Wollmann in Goldsmith 1990). Tako imajo vpliv pri določanju ciljev in pri izbiri poti za dosego teh ciljev. Tako postavljamo drugo pomožno raziskovalno tezo:

Pomožna raziskovalna hipoteza 2

> "Na upravljavsko sposobnost občin negativno vpliva nizka stopnja njene avtonomije."

Z obravnavo osnovne in dveh pomožnih raziskovalnih tez bomo prišli do znanstveno-raziskovalnih spoznanj, ki bodo pomenili prispevek na teoretični in praktični ravni ter bodo lahko uporabni za razmišljanje o potrebnih spremembah v lokalni javni upravi.
Raziskovalni model je zasnovan karseda široko, saj zajema vse zaznane dejavnike in jih razvršča v smiselne skupine. Upravljavska sposobnost je tako večplastno in večdimenzionalno ter tudi interdisciplinarno opredeljena. Ta široka opredelitev ji povečuje zanesljivost in hkrati omogoča raziskovanje domnevnih povezav upravljavske sposobnosti z drugimi relevantnimi spremenljivkami. Poleg celovitega spektra javnih storitev bomo sami obravnavali politično stabilnost in avtonomijo.

Kontekst obravnave upravljavske sposobnosti

Uvodoma bomo obravnavali ter preučevali samoupravne lokalne skupnosti z vidika njihovih upravljavskih sposobnosti in zmožnosti. Cilj bo poglobiti razumevanje teh pojmov ter najti in opredeliti vse dejavnike, ki medsebojno vplivajo na upravljavsko sposobnost. Na začetku moramo tako opredeliti osnovne pojme, začenši z javno upravo, skupnostjo, lokalno skupnostjo, lokalno demokracijo, lokalno samoupravo ter nazadnje upravljavsko sposobnostjo lokalne samouprave. Te osnovne pojme opredeljujejo različne vede in znanosti iz različnih vidikov. Lokalna skupnost izhaja iz skupnosti in je v osnovi sociološki pojem, medtem ko je samoupravna lokalna skupnost bolj pravni pojem, ki ga opredeljujejo temeljni akti države (Grafenauer 2000, 22). Osnovne pojme bomo prikazali, kot so teoretično in konceptualno opredeljeni v skladu s posamičnimi teorijami z namenom, da bomo lahko kasneje obravnavali konkretne ureditve in zasnovali konceptualni model upravljavske sposobnosti ter preverili veljavnost postavljenih raziskovalnih hipotez. Teoretične osnove so potrebne za poglobljeno razumevanje samoupravnih lokalnih skupnosti, njihovih upravljavskih sposobnosti ter posledično njihovega delovanja. V Republiki Sloveniji so lokalne samoupravne skupnosti normativno pravno opredeljene in tudi ustanovljene kot občine.

Občine so tako skupnosti, ustanovljene na določenem lokalnem območju s podeljeno stopnjo samoupravljanja. Ta zmožnost svojega upravljanja pa je odvisna od več dejavnikov in tako so tudi občine pri tem različno uspešne. V sodobnem času mrežnega načina delovanja in vladovanja občine sicer ohranjajo osrednjo vlogo pri razvoju lokalne skupnosti, toda njihov vpliv in moč se zmanjšujeta. Manjša se njihova že tako delna avtonomija za reševanje lokalnih problemov (John 2001). To zlasti drži v zadnjem času gospodarske krize, ko so država in občine v podobno težkem položaju in država uveljavlja svojo družbeno moč in suverenost tudi v razmerju do občin. Problemi sodobne družbe so soodvisni in je za njihovo reševanje potrebno sodelovanje več deležnikov na lokalni in državni ravni. Ljudje zaradi neposredne bližine občin ter visoke možnosti participacije na lokalni ravni ohranjajo visoka pričakovanja od občin. Hkrati pa ob visokih pričakovanjih ljudi občine izgubljajo družbeno moč in so tako v protislovnem položaju. V dobi vladovanja občine namreč ne morejo več dominirati,ampak morajo usmerjati ter koordinirati, saj se je povečala družbena moč in vpliv civilne družbe, zasebnega sektorja ter posameznikov (Van den Dool in drugi 2010).

Tako obravnavo upravljavske sposobnosti pričnemo z razčlenitvijo in opredelitvijo uprave in upravljanja ter iz tega izhajajočega javnega upravljanja. Potem neodvisno od tega opredelimo skupnost ter lokalno skupnost. V nadaljevanju povežemo opredeljene

pojme v lokalno samoupravno skupnost, iz katere bomo kasneje izpeljali njeno upravljavsko sposobnost in oblikovali konceptualni model za celovito obravnavo tega pojma.

1 Uprava in upravljanje

Upravljavska sposobnost izhaja iz pojma uprave ter procesov upravljanja, zato na začetku z namenom obravnave modela sposobnosti te pojme prikazujemo s teoretičnega vidika. V teoriji uprave ločimo pojme upravljanja in uprave (Bučar 1981, Šmidovnik 1985, Brezovšek 1996). Proces upravljanja obstaja iz odločanja o ciljih in o sredstvih za dosego teh ciljev. Uprava je le del tega procesa. Uprava je pojem, ki se je v preteklosti dolgo časa povezoval s pojmom država. Kasneje je prišlo do spoznanj, da uprava ni samo del države ampak del vsake organizirane človeške dejavnosti (Haček 2005, 19). Upravljanje je splošen sodoben pojav, ki je prisoten povsod, kjer je organizirano človekovo delo. Človeška družba je namreč sestavljena iz posameznikov, ki imajo svoje osebne in skupne potrebe. Individualno in skupinsko delovanje je usmerjeno k zadovoljevanju teh potreb. Upravljanje imenujemo »odločanje o obstoju potreb in o načinu, kako in s kakšnimi sredstvi tem potrebam zadostiti« (Bučar 1981, 57). Pri procesih upravljanja moramo vplivati na ravnanje drugih ljudi in na uporabo sredstev. Zato pa je potrebna posebna družbena moč, ki povzroči delovanje. Proces pridobivanja, ohranjanja in uporabljanja družbene moči pa imenujemo politika. V tem smislu razdelitve med upravni in politični proces je upravljanje odločanje o sredstvih, politika pa odločanje o ciljih (Bučar 1981, 59). Upravljanje določa poti za doseganje ciljev, medtem ko politika predhodno določi želene cilje oz. rezultate. Za upravljanje je značilna vertikalna delitev dela (v nasprotju s horizontalno delitvijo dela v proizvodnji), kar pomeni, da odločevalci (politika) s prenosom pooblastil za odločanje hkrati popolnoma ne prenesejo tudi svoje odgovornosti v procesu odločanja (Brezovšek in Bačlija 2010, 16).

Klasična upravna teorija je upravno-politični proces razdelila na zakonodajo (določanje ciljev in temeljni opredelitvi sredstev) in upravo (izvrševanje procesa v vseh nadaljnjih fazah). Zakonodaja je tako politični, uprava pa tehnično-strokovni del javne uprave (Bučar 1981, 67). Toda kot bomo kasneje videli, med politiko in upravo ni mogoče začrtati ostre in jasne meje (Haček 2009, 7).[7]Ugotavlja pa se, da ima uprava v soodvisnem razmerju do politike pomemben vpliv tudi na oblikovanje javnih politik (Krašovec, 2002, 102).

Večina avtorjev loči dva pomena oz. smiselni uporabi pojma uprava (Pusič 1985, 10; Rakočevič in Bekeš, 1994, 10; Grafenauer in Brezovnik 2006, 4):

- Funkcionalni smisel: za označevanje določene dejavnosti oz. določenega delovanja. V funkcionalnem smislu pomeni »kontinuirano dejavnost povezovanja več ljudi za opravljanje pravnih zadev«.
- Organizacijski smisel: za označevanje določene organizacije ali organizacijske oblike.

[7]To razmerje med politiko in upravo je pogosto opredeljeno tudi kot eno izmed problemskih področij sodobnih političnih oblasti in je teoretično obširno prikazana. Poleg tega so na voljo empirične raziskave tujih in slovenskih avtorjev.

Upravo tako opredelimo v organizacijskem ali funkcionalnem smislu. Sposobnost se bo nanašala izhajajoč bolj iz funkcionalnega smisla. Organizacijsko pomeni označitev določene entitete v sistemu upravljanja (npr. občinska uprava), funkcionalno pa za označitev dejavnosti oz. delovanja te entitete v sistemu. Za upravljanje je značilna vertikalna delitev pravic in odgovornosti, ki se v družbenem sistemu zgodi s sistemom lokalne uprave oz. lokalne samouprave (Haček 2001, 14).

Osnovne značilnosti uprave, ki vplivajo tudi na sposobnost, so (Šmidovnik 1985):

- Uprava je posebna dejavnost, ki uresničuje postavljene cilje organizacije. To dosega s povezovanjem in v medsebojni odvisnosti z drugimi.
- Uprava je delno vključena v proces odločanja, saj med njene dejavnosti sodi informacijska dejavnost. V osnovi pa vključuje dejavnosti načrtovanja, organiziranja, izvajanja in nadziranja v organizaciji in pri dejavnostih, povezanih z organizacijo.
- Uprava je tako del celotne dejavnosti in v ožjem smislu predstavlja del dejavnosti odločanja. Pri upravljanju sodelujejo tudi drugi, predvsem nosilci odločanja, ki so upravi nadrejeni in jim je uprava za svoje delo odgovorna.
- Dejavnosti uprave so strokovne dejavnosti. Za njo veljajo tehnična pravila in zakonodaja, zato ima uprava profesionalno naravo. Nosilci upravljanja upravne dejavnosti morajo imeti ustrezna znanja.

Na upravo pa lahko gledamo tudi iz sistemskega vidika. Tako govorimo o upravnem sistemu kot sistemu sodelovanja ljudi, katerega elementi so upravne organizacije. Upravne sisteme delimo na teritorialne, funkcionalne in asociativne upravne sisteme (Pusič 1985, 63). V razvitih državah obstajajo vse tri vrste upravnih sistemov hkrati. Teritorialni sistemi združujejo sistem po načelu ozemlja (država, regije, lokalne skupnosti) in so hkrati temelj politične oblasti. Funkcionalni upravni sistemi združujejo upravne organizacije, ki opravljajo enake funkcije. Asociativni sistemi pa vključujejo organizacije, ki so namenjene povezovanju zasebne pobude posameznikov (Haček 2001, 22-25). Upravljanje je tako načrtno usmerjanje sistemskih interakcij znotraj družbenih sistemov in med njimi, da bi dosegli določene cilje.

Funkcije uprave so opredeljene z upravnim procesom iz informacijskega vidika, ki jih uprava potrebuje pri svojem delu. Te so: ugotavljanje družbenih potreb in zbiranje relevantnih informacij; predelava informacij in oblikovanje alternativ; odločanje oz. izbor med alternativami ter izvrševanje odločitev (Haček 2001, 32). Te kategorije spadajo med kategorije upravljavske sposobnosti, ki jih bomo strnili in povezali v nadaljevanju.

Upravo lahko obravnavamo tudi iz vidika kibernetsko-informacijske teorije, po kateri je upravljanje sklenjen krožni informacijski sistem (Haček 2001, Grafenauer in Brezovnik, 2006, 43). Po tej teoriji so informacije bistvo upravljanja. Informacije se predelujejo v odločitve, ki se sprejemajo na različnih ravneh. V splošnem kibernetska akcija temelji na treh temeljnih pojmih sistemske teorije: sistem, informacijski input in feedback (Haček 2001, 19). Kratek prikaz poteka kibernetske akcije ima tri ravni, ob uporabi Parsonsove teorije o treh ravneh upravljanja v sodobni upravi:

- Prva je institucionalna raven, ki določa cilje. To je politična raven upravljanja oz. vrhovna raven odločanja. Na tej ravni se določajo cilji, ki bi jih naj sistem kot celota dosegel. To je prva faza upravljanja in izhodišče za ves nadaljnji potek upravljanja v upravi (teorija: selektor).
- Instrumentalna raven je raven, kjer se odločitve institucionalne ravni začnejo izvrševati. Pri tej fazi gre za odločitve politične in obenem strokovne narave, od katerih je najbolj odvisen uspeh doseganja ciljev sistema. V tej fazi upravljanja gre za način, kako doseči cilje, ki so bili postavljeni na prvi ravni. Ta raven je jedro kibernetsko-informacijskega mehanizma, ki zaznava in predeluje informacije, za kar potrebuje znanje. Dobiva informacijski input in feedback. To je izvrševalno-upravna raven, ki ima določen organizacijski položaj s primerno samostojnostjo (Šmidovnik 1985, 40-45) (teorija: transduktor).
- Tehnična raven, kjer je raven neposrednega uresničevanja oz. družbenega dogajanja-akcije. Dogajanje na tej ravni lahko le v širšem smislu prištevamo v proces upravljanja, ki se v tej fazi obrne v nasprotno smer. Tu gre za neposredno izvrševanje dejavnosti (teorija: efektor).

Upravljavska sposobnost se lahko obravnava tudi s tega vidika obravnave informacij. Pomembno spoznanje, temelječe na prikazu te teorije, je, da le-ta jasno pokaže »funkcionalno povezanost in medsebojno odvisnost vseh faz upravljanja, tako da je uspešnost in učinkovitost sistema v celoti odvisna od vseh« (Grafenauer in Brezovnik, 2006, 43). Ta pristop nam lahko služi kot prikaz in pristop za razumevanje različnih nosilcev ravni upravljanja in njegovih različnih aktivnosti. V nadaljevanju bomo prikazali konkretno situacijo lokalne samouprave z upoštevanjem teh spoznanj. Opredeljeni upravni sistemi sestavljajo tudi sistem javne uprave. V nadaljevanju bo ožji raziskovalni predmet obravnave teritorialni upravni sistem lokalnih skupnosti, t.i. samoupravna lokalna skupnost.

2 Javna uprava

Vse značilnosti in vidiki prikaza (kibernetsko-informacijska teorija, sistemski vidik), ki smo jih navajali za upravo, veljajo tudi za javno upravo. Javna uprava je opredeljena kot uprava v javnih zadevah in javnih programih (Denhardt 1991, 13). Tako je povezana tudi z upravljavsko sposobnostjo, kot kombinacijo notranjih in zunanjih dejavnikov. Javna uprava je celotna dejavnost, ki omogoča, da se javni interesi v družbi uresničujejo (Brezovšek in Bačlija, 2010, 18). Javna uprava je instrument družbene skupnosti, organizirane v državo za izvajanje njenih funkcij oblastne in ne-oblastne narave (Grafenauer in Brezovnik 2006, 4). Javno upravljanje je upravljanje skupnih družbenih zadev, ki so v interesu celotne družbe. Tako nastopi pojem javnega interesa, kot osrednji pojem vede o javni upravi (Grafenauer in Brezovnik 2006, 10). Javni interes se lahko uveljavlja le preko organizacije oz. sistema javne uprave.

Javna uprava je utemeljena iz politično-filozofskega vidika vrednot, tako utilitarizma (uporabniški vidik) kot komunitarizma (vidik skupnosti). Vrednote so bistvenega pomena za javno upravo, ki je ravno tako odvisna od politične kulture (Rosenbloom in Hahm 2010), po kateri se sistemi javne uprave razlikujejo in razvijajo svojo upravno kulturo (Brezovšek in Haček 2004). V postmodernem času smo priča obratu določenih

klasičnih principov delovanja in konteksta javne uprave. Racionalna organiziranost birokracije je zamenjana z utemeljevanjem odvisnih rešitev, ki vplivajo na rezultate neznanih procesov, kar vodi k fragmentaciji organiziranosti družbe. Posledično pride do veljave individualizem, kot tudi globalizem z različnimi rešitvami. Sledi organizacijska ločitev (segregacija) in decentralizacija do lokalnih oblasti in oblikovanje družbenih mrež (Bogason 2008). Ti novi koncepti tako postopoma nadomeščajo racionalizacijo, specializacijo, centralizacijo in formalizacijo, ki so bili značilni za moderno državo, niso pa ustrezni za postmoderne poglede na delovanje javne uprave.[8]

Javna uprava ima v družbi tri vrste vlog oz. pristope glede na tri funkcije oblasti (Rosenbloom 1983, 15):

- Menedžerski pristop k javni upravi, ki je povezan z izvršno funkcijo, poudarja menedžment in organizacijo javnih organizacij. Glavna skrb je tako učinkovitost.
- Politični pristop k javni upravi je povezan z zakonodajno funkcijo vlade in tako glavna skrb ni več učinkovitost, ampak uspešnost in odzivnost.
- Legalistični (pravni) pristop javne uprave je povezan s pravno funkcijo in poudarja funkcijo uporabe pravne moči.

Ti trije pristopi bodo zajeti v celovitem prikazu upravljavske sposobnosti oz. njenih različnih vrst dejavnikov. Tako se ugotavlja, da se k javni upravi pristopa izrazito interdisciplinarno iz omenjenih treh vidikov in vrednot, ki jih poudarjajo naštete vede. Uspešnost in učinkovitost izhajata iz menedžmenta. Reprezentativnost in odzivnost iz političnega sistema. Individualne človekove pravice in družbena enakopravnost pa izhajata iz prava (Wright 2011, 96). Kljub tem različnim pristopom javne uprave je njeno celotno delovanje v političnem kontekstu zavezanost idealom in praksi demokracije (Denhardt in drugi 2013, 4).

Elementi, ki določajo javno upravo, so: država, ki deluje preko javne uprave; organizacijsko jo sestavljajo državne in paradržavne organizacije; funkcionalno je opredeljena z izvrševanjem predpisov, izvajanjem oblasti in javnih služb; bistven element je odgovornost resornih ministrstev in vlade; financiranje je iz javnih virov; normativno velja upravno pravo, deloma tudi civilno ter sistem javnih uslužbencev (Šmidovnik 1995, 1070-1081).

Organizacijsko je sistem javne uprave sestavljen iz štirih področij (Ferfila in Kovač 2000, 153; Haček 2001, 29; Grafenauer in Brezovnik 2006, 49):

- Državna uprava, ki je osrednji teritorialni upravni sistem in instrument države za izvajanje njenih predvsem oblastnih funkcij, s katerimi na pravni način ureja odnose v družbi.
- Lokalna samouprava je način upravljanja o družbenih zadevah, ki neposredno temelji na lokalni skupnosti in predstavlja lokalni teritorialni upravni sistem.

---

[8]Javna uprava ima bogato teoretično dediščino. Ugotovljene so vsaj štiri intelektualne tradicije oz. razprave o vladi. To so pristopi z vidika praktičnega razuma, praktičnih izkušenj, znanstveni pristop ter relativistični pristop. Študij z vidika praktičnega razuma je osredotočen na politično teorijo, javno moralo ter odnos vlade do državljanov. Pristop z vidika praktičnih izkušenj je usmerjen k instrumentom in tehnikam, uporabnim pri upravljanju. Znanstveni pristop se zavzema za rigoroznost znanosti. Relativistični pristop poudarja interpretacijo in subjektivnost.

- Javne službe so tiste dejavnosti, ki zagotavljajo javne dobrine in javne storitve, ki so nujno potrebne za delovanje družbenega sistema in ne delujejo po tržnih principih.
- Javni sektor temelji na kriteriju konsolidiranega lastništva države iz vseh področij.

Predmet obravnave je upravljavska sposobnost lokalne samouprave, ki je, kot prikazujemo, povezana z državno upravo, s katero skupaj predstavlja javni sektor in izvaja javne službe na lokalni ravni. Izhajajoč iz spoznanj pri obravnavi uprave lahko navedemo, da ima javno upravljanje tri funkcije (Grafenauer in Brezovnik 2006, 37):

- Politično funkcijo javnega upravljanja (dejavnosti, s katerimi se določa politika, torej odloča o splošnih ciljih družbene skupnosti).
- Izvršilno-upravno funkcijo javnega upravljanja (konkretizacija in uresničevanje sprejetih odločitev).
- Funkcija neposrednega uresničevanja odločitev (strokovna in tehnična opravila za dejansko izvedbo sprejetih odločitev).

V konkretnih družbenih ureditvah in pravnih sistemih imajo organizacijska področja javne uprave navedene vse tri funkcije. Razmerja med njimi in do okolice predstavljajo konkreten družbeni red, ki vsebuje tudi konkretno ureditev lokalne samouprave.

Ena bistvenih značilnosti javne uprave je tudi odsotnost konkurence (Haček 2005, 26) oz. oblastniška narava sistema javne uprave. Ta »monopol« nad določenimi delovanjem oz. storitvami (zlasti v javnih službah) predstavlja pred javno upravo poseben vidik izrabe razpoložljivih virov. Konkurence je manj in ni konkurenčnega pritiska na optimalno alokacijo virov (alokacijska učinkovitost), kar sicer zagotavljajo tržne zakonitosti. Tudi zaradi tega je učinkovitost in uspešnost organizacij in posameznikov znotraj javne uprave težje merljiva. Pri javni upravi je pomembna kategorija, ki se uporablja pri analizi in izvajanju reform odgovornost. Priznan model, na podlagi katerega se analizira javna uprava, pozna štiri vrste odgovornosti javne uprave: birokratska odgovornost, zakonitost, strokovna odgovornost in politična odgovornost (Chan in Rosenbloom 2010, 13).

Spremembe v družbi vplivajo tudi na delovanje javne uprave. Tako se načela in načini delovanja spreminjajo v skladu z družbenimi spremembami in družbenimi potrebami. Ugotavlja se, da (Haček 2009, 27):

- Meja med politiko in upravo ni ostra in je vse bolj nejasna.
- Odločanje ni več racionalno ampak prevladuje model omejene racionalnosti.
- Uveljavljanje političnih odločitev in več primerno, zato ni samoumevnega izvrševanja ciljev.
- Javna uprava se upravlja s pomočjo samo-regulatornih skupin.
- Delo javnih uslužbencev mora slediti doseganju ciljev in ne sme biti podrejeno sledenju pravil.
- Centralizacija v javni upravi lahko vpliva na manjšo realizacijo ciljev, z decentralizacijo dela po povečujemo njeno storilnost in uspešnost.
- Javni uslužbenci nimajo posebne motivacije, temveč delujejo v okviru svojih koristi.

Področje javne uprave sledi družbenim dogajanjem in doživlja nekatere spremembe, kot odziv na spremenjene okoliščine in spremenjeno družbeno okolje. Debelak (1997, 36-37) navaja nekatere družbeno-ekonomske spremembe, ki so vplivale na delovanje javne uprave v preteklih desetletjih:

1. Država v sodobnih družbah manj poudarja svojo oblastno funkcijo in bolj funkcijo zagotavljanja javnih dobrin in storitev za državljane.
2. Ta razvojna težnja se izraža v notranji hierarhični organizaciji uprave, ki mora krepiti svojo servisno in pospeševalno vlogo.
3. Eden od razlogov za prenovo javne uprave je potreba po decentralizaciji teritorialnih upravnih sistemov, kar ne pomeni zgolj dekoncentracije izvajanja odločitev centralnega sistema, ampak predvsem relativno samostojnost in širšo povezanost s sistemom javnih služb na različnih ravneh.
4. Z upadanjem oblastne in večanjem servisne funkcije države postaja upravna dejavnost zelo zahtevna strokovna dejavnost, zato se povečuje potreba po profesionalizaciji javne uprave.
5. Vse pogosteje se najdejo rešitve s prenosom servisne funkcije uprave z državnega na zasebno področje, tako se oblikuje tudi močan sektor nevladnih organizacij.
6. Pogost pojav so zahteve po deregulaciji in zmanjšanju administriranja.

Pri javni upravi lahko izpostavimo tudi vidik javnega menedžmenta, ki je prisoten v upravnih organizacijah in upravnih procesih. Le-ta ima v skladu s kontingenčno teorijo tri pomembne funkcije, s katerimi vpliva na delovanje organizacije: 1) ustvarja organizacijsko strukturo in s tem stabilnost sistema, 2) sprejema in absorbira vplive okolja na organizacijo ter jo tako ščiti 3) izkorišča priložnosti v okolju organizacije (O'Toole in Meier 1999). Odločitev v teh okvirih funkcij javnega menedžmenta kot dela javne uprave so jedro strateškega menedžmenta.

2.1 Novi javni manedžment

Relevantna oblika upravljanja, ki vpliva tudi na sposobnost v organizacijsko upravnem smislu, je koncept novega javnega menedžmenta. Sposobnost je namreč pojem, ki se mora odzivati na inovacije pri aktualnih procesih. Na področju javne uprave je bil pred nekaj desetletji uveden pojem novega javnega menedžmenta NUJS (New public management - NPM), ki je pomenil prenovo javne uprave v smer usmerjenosti k uporabniku (kupcu), konkurenčnosti, učinkovitosti, ter podjetniškega obnašanja ter delovanja v javni upravi (Osborne in Gaebler, 1992; Brezovšek in Bačlija 2010, 83).

Iz tržnega gospodarstva in poslovnih ter menedžerskih praks je prenašal tehnike in načine delovanja v javno upravo. Hkrati pa, kar je predmet pogoste kritike, je prenašal tudi vrednote ter tako postal normativni model javne uprave. Izhaja iz teorije javne izbire in vidi javno upravo z vidika trgov in odjemalcev (kupcev). To je bila prenova oz. paradigma javnega upravljanja, ki se je v različnih državah izvedla na različne načine v duhu zmanjševanja in spreminjanja vloge države v družbi, kar smo omenili pri obravnavi družbenih sprememb. Določene pristope tradicionalne uprave je ta pristop spremenil, kar v razmerju do tradicionalne (klasične) uprave prikazujemo v tabeli 1:

Tabela 1: Modela klasičnega in novega javnega menedžmenta

Klasični model javnega upravljanja	*Model novega javnega menedžmenta*
Pravila	Cilji in rezultati
Zakoniti postopki	Učinkovitost
Predvidljivost okolja	Prilagoditev okolju
Odgovornost	Usmeritev k rezultatom
Formalizem (primeri)	Inovativnost
Odprtost	Tajnost
Pritožbe: s pogajanjem	Z odpovedjo
Zakonitost	Uspešnost
Profesionalnost, lojalnost	Zadovoljevanje osebnih interesov
Javni interes, javna korist	Dobiček

Vir: Lane (1995, 195).

Pri vpeljevanju koncepta novega javnega menedžmenta v prakso so se izpeljali štirje modeli novega javnega menedžmenta: zagotavljanje učinkovitosti; sploščenje in decentralizacija; vzpostavljanje poslovne odličnosti in usmerjenost v zagotavljanje javnih storitev (Ferlie in drugi 1996).

V zadnjem desetletju je novi javni menedžment v zatonu in se iščejo številne alternative ali izboljšave tej paradigmi javne uprave, ki je doživela tudi številne kritike. Paradigma, ki ne negira novega javnega menedžmenta, ampak ga nadgrajuje v razmerju do obstoječega javnega upravljanja, je poimenovana nove javne storitve oz. nova javna služba (Denhardt in Denhardt 2000). Ta temelji na prepričanju, da osnovna vloga javne uprave ni nadzor (klasičen pogled) in ne usmerjanje (novi javni menedžment), ampak pomoč prebivalcem, da izražajo in zadovoljivo svoje skupne interese. Temeljna izhodišča te paradigme so (Denhardt in Denhardt 2000, 553): javna uprava pomaga prebivalcem in jih ne usmerja; cilj delovanja je javni interes, ki ni zgolj stranski učinek; razmišljati je potrebno strateško, delovati pa demokratično; javna uprava deluje za državljane in ne kupce; poudarek na odgovornosti javnih uslužbencev; pozornost mora biti na ljudeh, ne samo na učinkovitosti, in državljanstvo ter javne storitve so pomembnejše od podjetništva. Ta razvojna stopnja (novo javno vladovanje) obravnave javnega menedžmenta poudarja in izpostavlja storitveno naravo, za razliko od materialno produkcijske narave, javnih storitev. Storitvena narava je povezana s pričakovanji oz. obljubo, ki je povezana z zadovoljstvom uporabnika. Pri izvajanju javnih storitev je ključen deležnik prebivalec, ki je hkrati uporabnik. Veliko storitev nastaja v t.i. koprodukciji, kjer so izkušnje in znanje prebivalca vključene v razvoj in izvedbo storitev. Storitvena usmerjenost je potrebna za uspešne javne storitve, produkcijsko-operativna usmerjenost pa za učinkovite storitve (Osborne in drugi 2012, 149). Ne glede na to je ta usmerjenost povezana z dejavniki sposobnosti.

Druga prisotna in relevantna paradigma za vidik obravnave upravljavske sposobnosti je Neo – Weberjanska, ki je delno aplicirano novo javno upravljanje za evropski prostor. Zanjo so značilne: centralna vloga države, vladavina prava, velik pomen javne uprave in javnih storitev in reprezentativna demokracija. Poleg teh pa še: usmerjenost navzven k državljanom, javne obravnave in direktno sodelovanje z državljani, usmerjenost k

rezultatom (ex post in ex ante) in profesionalizacija menedžementa (Dunn in Miller 2007, 351). Za zadnje desetletje na področju javne uprave tako ni prevladujoče paradigme, ampak obstajajo številne, ki se izmenjujejo. Kritična teorija novega javnega menedžmenta in drugih paradigem zahteva odprto družbo z maksimalno možno participacijo in konsenzualne odločitve v javnem sektorju (Dunn in Miller 2007, 357). Na področju javnega upravljanja poznamo več pojmov in konceptov, ki se uporabljajo in bodo smiselno prikazani ter upoštevani v nadaljevanju. To so: vladovanje (governance), mreženje, partnerstva, transparentnost in zaupanje (Politt in Bouckaert 2011, 11). Zlasti vladovanje je povezano z ravnanjem v javni upravi. Vladovanje poudarja pomen družbenih mrež, spremembo delovanja vlad od kontrolne vloge do vloge vplivanja; kombiniranje javnih in zasebnih virov in uporabo novih načinov izvajanja politik (Peters in Pierre 1998, 224).

Danes že lahko govorimo o obdobju po novem javnem menedžmentu (post NPM). Problem z novim javnim menedžmentom je njegova ideološko-normativna opredeljenost. Pri uvedbi se je podcenjeval vidik razlike upravne kulture (prišlo je do soočenja različnih kultur). Hkrati pa je bila strukturna težava, saj je dotedanji sistem javne uprave rasel dlje časa in je bil dovolj robusten, da ni bil podvržen hitrim menedžerski spremembam (Noordhoek in Saner 2005, 39).

Z zgodovinskega oz. razvojnega vidika lahko določene koncepte vladanja prikažemo z vidika značilnosti obdobij v tabeli 2:

Tabela 2: Demokratično vladanje po modernizmu

	Modernizem		Postmodernizem
Koncept racionalnosti	Ekonomski	Sociološki	Lokalni
Teorija družbenih ved	Teorija racionalne izbire	Institucionalizem	Interpretativna teorija
Državljanstvo	Potrošništvo	Komunitarizem	Pluralizem
Teorija demokracije	Reprezentativna	Reprezentativna	Participativna
Oblikovanje politik	Strokovnost (trgi)	Strokovnost (mreže)	Dialog

Vir: Bevir (2011, 16).

Tako moramo pri sodobni obravnavi upravljavske sposobnosti upoštevati v njenih različnih dimenzijah pluralizem, participativnost in dialog, ki potekajo tudi na lokalni ravni. Dva koncepta, ki sta odraz sodobnih časov in sta povezana z javno upravo ter upravljavsko sposobnostjo, sta omenjeno vladovanje in prikazan novi javni menedžment. Med konceptoma je veliko podobnosti. Oba poudarjata zmanjšano vlogo formalnih oblastnih organov (s tem odpirata nekonsistentnost med odgovornostjo in pooblastili), zagovarjata zmanjšanje ločnice med javnim in zasebnim sektorjem v smislu načinov delovanja (pretok praks menedžmenta in učinkovitosti iz zasebnega v javni sektor) in povečanja sodelovanja; poudarek na konkurenčnosti; poudarek na nadzoru rezultatov namesto nadzoru vhodnih virov ter poudarek novim instrumentom in

tehnikam usmerjanja (Peters in Pierre 1998, 230). Pri obeh konceptih je ključen način delovanja usmerjanje. Poleg podobnosti pa je med konceptoma tudi nekaj razlik. Vladovanje je dolgo prisoten in znan koncept iz demokratične tradicije, medtem ko je novi javni menedžment bolj ideološko naravnan. Vladovanje govori o procesu, medtem ko novi javni menedžment o rezultatih. Novi javni menedžment je notranje organizacijski proces javne uprave, medtem ko je vladovanje v svojem vidiku med-organizacijsko. Vladovanje ohranja vire javne sektorja, medtem ko novi javni menedžment pomeni transformacijo javnega sektorja ter je tako bolj notranje usmerjen. In pa zadnja razlika, ker vladovanje ne pomeni spremembe kulture pri javnih storitvah, medtem ko je ravno ta kulturni preobrat v jedru novega javnega menedžmenta (Peters in Pierre 1998, 235). Zaradi strukturnih in kulturnih razlogov novi javni menedžment ni v celoti uspel. Potrebno ga je nadgraditi in upoštevati spoznanja iz uporabe v praksi. Nove oblike javne administracije temeljijo na reševanju problemov in ne zgolj na rezultatih; uspešen menedžment ne more nadomestiti ali zamenjati uspešnih politik in obratno in zanesljivost ter odgovornost je ravno tako pomembna kot odzivnost (Noordhoek in Saner 2005, 50).

Tako smo uvodoma prikazali upravo in javno upravo, kot izhodišče obravnave kasneje predstavljene upravljavske sposobnosti. Javna uprava na lokalni ravni, ki je organizirana kot samoupravna lokalna skupnost, je eden izmed dejavnikov sposobnosti, ki vpliva na rezultate delovanja in izpolnjevanja družbenih nalog. V razmerju do političnega, ekonomskega in širšega družbenega vpliva se vzpostavlja soodvisen odnos, ki v množini predstavlja kompleksnost lokalnega prostora. Le-ta je podvržen procesom globalizacije in vseh protislovij, ki jih ti procesi prinašajo. Države se zavedajo pomena javne uprave za svoj lasten razvoj. Organizacija OECD je v namen spremljanja reformnih programov držav članic te organizacije ustanovila Public Management Committe, ki se ukvarja z javno upravo in procesi na tem področju. Glede na pomen javne uprave v ekonomskem in družbenem smislu je zelo aktualna znanstvena in praktična obravnava teh vprašanj.

3 Lokalna skupnost

Sodobna družba je sestavljena iz mnogih različnih skupnosti, v katere se povezujejo posamezniki. Človeška družba se je razvijala s časom in doživljala mnoge spremembe. Tisočletja življenja in prebivanja ljudi so oblikovala današnjo družbo. Ljudje so se od nekdaj združevali v različne skupnosti, saj je posameznik tudi družbeno oz. politično bitje (Aristotel 1992, 59). Politično v najširšem smislu besede, ki pomeni urejanje skupnih zadev.

Različne znanosti in različni pogledi znotraj le-teh po svoje opredeljujejo skupnost in njene značilnosti. Začetki znanstvene obravnave skupnosti kot načina družbenosti oz. sobivanje ljudi poznajo dva tipa oz. dihotomijo družbenosti: skupnost in družbo (Tonnies, 1999). Ta sociološki klasik opredeli eno izmed skupnosti kot »skupnost kraja« (Tonnies 1999, 63), ki pomeni zgodnjo sociološko obravnavo lokalne skupnosti oz. krajevne skupnosti (Mlinar 1973, 27). S skupnostjo so se ukvarjali tudi mnogi drugi klasični avtorji, kot sta Durkheim in Weber. Weber razlikuje dva pojma oz. tipa odnosov. Eni odnosi vodijo k skupnosti, medtem ko drugi vodijo k družbi (Bahovec

2005, 41). Za razvijanje odnosa, ki vodi k skupnosti, je potrebno skupno zavedanje, skupno usmerjeno delovanje ter zavest o skupni pripadnosti. Kot potencialna okolja, v katerih se lahko razvijejo takšni odnosi, so po Webru tudi lokalne skupnosti. V skladu s klasičnimi opisi skupnosti in značilnosti le-teh lahko vidimo, da je skupnost neposredno povezana tudi z bolj sodobnimi pojmi, kot je npr. socialni kapital. Gre namreč za koncept ki daje pomembnost družbeni povezanosti, družbenim odnosom ter zaupanju v skupnosti (Putnam 1993; Coleman 2004).

Ravno tako pa različne miselne šole ali pristopi oz. politične filozofije (Kymlicka 2005) različno obravnavajo razmerja med posameznikom in skupnostjo oz. tudi razmerja med tremi ideali moderne demokratične dobe (svoboda, enakost, skupnost). Izrazit pomen skupnosti poleg ostalih relevantnih političnih vprašanj obravnava komunitarizem (Kymlicka 2005, 299), ki pravi, da je ravno skupnostna razsežnost življenja temeljna in bistvena za posameznika (Bahovec 2005, 173). Komunitarizem kot miselni tok sodobne politične filozofije medsebojno povezuje in poudarja pojme, kot so: načelo subsidiarnosti (Bahovec 2005, 203), skupno sprejemanje vrednot in skupno dobro (Sandel 1984, 17) ter koncept odgovornih in odzivnih skupnosti (Etzioni 1994). Komunitarizem je s svojim poudarjanjem skupnosti zanimiv tudi za proučevanje lokalnih skupnosti. Pomembna prispevka poudarkov te miselne šole sta namreč participacija in lokalna (komunalna) demokracija (Bahovec 2005, 213). Ta dva pojma pa sta po dognanjih proučevanja lokalnih skupnosti močneje prisotna tudi na lokalni ravni (Sharpe 1973; Chandler 1989, Stoker 2004, Lavtar 2007, Brezovšek 2009). Te raziskave in dognanja ugotavljajo, da se na lokalni ravni uporablja več oblik neposredne participacije in demokracije s strani posameznikov pri urejanju skupnih vprašanj skupnosti. Participacija je koristna in ima pozitiven vpliv na demokracijo v smislu povečevanja odgovornosti ljudi do javnih zadev, v smer družbene angažiranosti ter srečevanja z drugačnimi idejami ter povečevanja legitimnosti sprejetih odločitev.

Na lokalni ravni delovanja družbe torej v lokalni skupnosti potekajo tudi procesi globalizacije. Procesi globalizacije niso enoznačni ter so izjemno kompleksni in večkrat protislovni. Protislovni so zaradi dejstva, da ob globalizaciji lahko poteka več nasprotnih procesov hkrati. Naj omenimo le dihotomije, ki se dialektično odvijajo ob globalizaciji in so pomembne za sedanje stanje in razvoj lokalnih skupnosti ter vplivajo na upravljavsko sposobnost, ki se mora tem procesom prilagajati (Mlinar 2012):

- *Globalizacija od zgoraj in globalizacija od spodaj*. Lokalne skupnosti so na strani procesa »od spodaj«, ki prihaja od fragmentiranih in diferenciranih lokalni enot.
- *Odpiranje in zapiranje.* Lokalna raven je vedno bolj odprta in povezana v svet, hkrati pa z zapiranjem brani svoje lokalitete.
- *Deteritorializacija in reteritorializacija.* Lokalni prostor je vedno manj pomemben kot fizični prostor, hkrati pa postaja pomembnejši z vidika neposrednih medosebnih in tudi političnih odnosov.
- *Razpršitev in strnitev.* V procesih globalizacije se v globalnem prostoru razpršijo ideje, hkrati pa prihaja do določenih geografskih koncentracij, kjer prihaja do intenzivnejših medsebojnih povezav na ožjih lokalnih območjih.
- *Uniformnost in raznovrstnost.* Globalizacija prinaša poenotenje določenih stvari v globalnem smislu (standardi, blagovne znamke), hkrati pa se odvijajo procesi, ki

poudarjajo raznovrstnost na lokalni rani, ki pomenijo avtohtone posebnosti. Oblikoval se je pojem glokalizacije, ki skuša povzeti to protislovje globalizacije.

- *Krepitev vse večjih in vse manjših enot.* Ob hkratnem povezovanju držav v večje enote potekajo procesi decentralizacije, ko dobivajo na pomenu in vlogi vedno manjše enote in tudi posamezniki kot najmanjše možne enote.
- *Trdno (stalno, dolgotrajno) in fluidno (spremenljivo, kratkotrajno).* Globalizacija povzroča intenziviranje tokov, ki predstavljajo nenehno gibanje in pomembnost prilagodljivosti, spremenljivosti in kratkega roka. Toda hkrati so se pojavili procesi, ki poudarjajo trajnostno usmeritev razvoja družbe, ki mora delovati tudi z upoštevanjem dolgoročnih posledic.
- *Univerzalizem-podomačenje*. Prehajamo od partikularizma k univerzalizmu, hkrati pa krepimo lokalno partikularizem, ki ohranja domače lokalne razmere.
- *Primerjanje (tekmovanje) in samoocenjevanje*. Glede na večjo odprtost se povečuje možnost primerjanja med lokalnimi enotami, hkrati pa zaradi povečevanja edinstvenosti to postaja vedno težje.

Vsak posameznik pripada več skupnostim hkrati. V njih je vpleten oz. angažiran na različne načine in z različno stopnjo. Skupnost je v sodobni politični misli koncept, ki ni nasproten posamezniku. Skupnost vedno sestavljajo posamezniki. Različne politične filozofije samo na različne načine poudarjajo to razmerje med posameznikom in skupnostjo(Avineri in De-Shalit 2004, 7). Tako iz skupnosti ali iz posameznika črpajo svoja izhodišča in temeljne vrednote. Zelo pomembna skupnost v sodobni družbi je država, kot suverena in avtonomna politična skupnost. Država ima na prostorsko omejenem ozemlju suvereno oblast s svojim družbenim sistemom, ki je političen in ekonomski (Dahl 1991). Značilnost politike lahko opredelimo kot »aktivnost, s pomočjo katere nasprotujoče si interese v določeni obliki vladavine pomirijo tako, da jim dajo del oblasti v sorazmerju s pomenom teh za dobrobit in ohranitev celotne skupnosti« (Crick 1964 v Bibič 1997, 63). Ta opredelitev je uporabna tudi za kasnejšo obravnavo procesov v lokalnih skupnostih, ko bomo upoštevali decentralizacijo družbenih struktur.

Lokalna skupnost je združba ljudi, ki živijo na določenem ozemeljsko opredeljenem območju. Obstaja veliko opredelitev lokalne skupnosti, glede na znanstveno disciplino, ki poda določeno definicijo pojma. Avtorji so našteli okoli 90 opredelitev (Šmidovnik 1995, 17, Barnett in Crowther 1998, 425). Na strnjen način je lokalna skupnost opredeljena kot »skupina ljudi, ki živi na določeni geografski lokaciji in se do neke mere identificirajo s skupnim bivanjem« (Bahovec 2005, 10). Lokalna skupnost je družbeni pojav, kjer so posamezniki na določenem področju povezani z dejavnostmi in zavestjo o tej skupnosti. Pri sociološki obravnavi lokalne skupnosti se navajajo naslednje razsežnosti njene (Mlinar 1973, 42): lokalna skupnost v fizičnem prostoru, lokalna skupnost kot družbeni prostor, lokalna skupnost kot določeno število osebnosti posameznikov, lokalna skupnost kot sistem interakcij in kolektivni potencial lokalne skupnosti.

Lokalna skupnost ima več dimenzij, kar bo povezano z več dimenzijami sposobnosti in za analitične namene jo lahko obravnavamo s poudarkom na določenih dimenzijah. Tako lahko za lokalno skupnost ugotovimo, da je (Wollmann 2006, 1420):

- Politična skupnost, s poudarkom na političnem odločanju in sodelovanju pri izvajanju politike.
- Politično-kulturna in socio-kulturna skupnost, kjer se poudarja pripadnost prebivalcev.
- Družbena skupnost, z vidika civilne družbe, nevladnih organizacij in drugih družbenih organizacij.
- Ekonomska skupnost, sestavljena iz ekonomskih akterjev in podjetij v lokalnem okolju.
- Verska skupnost, združena glede na pripadnost določenemu verskemu izročilu.

Bistveni elementi lokalne skupnosti so opredeljeno ozemlje, ljudje s skupnimi potrebami in interesi, dejavnosti za zadovoljevanje teh potreb ter zavest ljudi o skupnosti (Vlaj 2006, 17). Za vse ozemeljske skupnosti so pomembne skupne potrebe, ki se rešujejo na skupen način. Vedeti moramo, da so za lokalno skupnost pomembni vsi elementi, ki le kot celota predstavljajo okvir lokalne skupnosti. Ozemlje, ljudje, skupne potrebe, skupne dejavnosti za te potrebe ter skupna zavest so več kot okvir oz. več kot vsota svojih delov. Lokalna skupnost je družbeni sistem, ki predstavlja razmerje teh delov, njihovo določeno ureditev in strukturo (Šmidovnik 1995, 23).

a) Ozemlje – teritorialni obseg – fizični prostor

Lokalna skupnost je naravna družbena skupnost, ki je nastala z naseljevanjem in bivanjem ljudi na določenem območju. V družbenem smislu je administrativno določena, saj ima določene meje, ki bi morale izhajati najbolj iz naravne danosti. To razsežnost lokalne skupnosti lahko merimo s površino (velikostjo ozemlja, ki ga obsega); gostoto poseljenosti; razdaljami ipd.

b) Ljudje – osebnosti posameznikov

To razsežnost predstavljajo ljudje, ki v okviru svoje odločitve o stalnem prebivališču nekje bivajo in tako pripadajo določeni lokalni skupnosti. Človeška komponenta je temeljno izhodišče lokalnih skupnosti, saj so skupne potrebe teh ljudi in njihovo zadovoljevanje smisel obstoja lokalnih skupnosti. Kriterij za vrednotenje smiselnosti obstoja posamezne skupnosti je v tem, v kakšni meri omogoča razvoj posameznika na temeljnih področjih življenja. Kakšne možnosti ponuja posamezniku in kako dejansko uresničuje svoje naloge.

c) Skupne potrebe ljudi – družbeni prostor

Ljudje določene skupne potrebe izražajo na nivoju lokalne skupnosti. Le-te vežejo ljudi v lokalno skupnost in se s časom in z razvojem ter tudi zaradi razlik med lokalnimi skupnostmi razlikujejo (Šmidovnik 1995, 20). Te potrebe, ki se pričakujejo lokalno izpolnjene, so osnova tudi za postavitev t.i. družbenega prostora na lokalni ravni. Tu poznamo dve dimenziji (Mlinar 1973, 45):

- Horizontalno dimenzijo oz. funkcionalno razčlenjenost dejavnosti, ki so prisotne v lokalni skupnosti (gospodarske panoge, šolstvo, zdravstvo, socialno varstvo, kultura, lokalna uprava itd).
- Vertikalno dimenzijo oz. statusna razčlenjenost ljudi (stopnja izobrazbe, socialni položaj, itd), ki sestavljajo lokalno skupnost.

Lokalna skupnost je ne glede na njeno velikost vir oz. možnost politične mobilizacije oz. angažmaja ljudi bolj kot pa prostor za politično delovanje (Hunold 1998, 645). To velja zlasti v smislu globalizacije, ko se išče nov pomen in družbena koristnost lokalnih skupnosti v globalnem svetu. Lokalna demokracija mora imeti možnost vpliva na lokalno gospodarsko, družbeno in kulturno blaginjo.

d) Dejavnosti za zadovoljevanje potreb – sistem interakcij

Dejavnosti v lokalnih skupnostih potekajo na različne načine in na različnih ravneh. Lahko se opravljajo prostovoljno ali poklicno. V veliki meri se uresničujejo v organizacijskih oblikah, ki delujejo poklicno, strokovno in načrtno kot javne institucije (Šmidovnik 1995, 21). Le te organizira oblast v lokalni skupnosti. V smislu opredelitve sistema interakcij v lokalni skupnosti pa avtorji govorijo o (Mlinar 1973, 52): slučajnih interakcijah, prostorsko determiniranih interakcijah, bio-fizičnih selektivnih interakcijah, psiho-socialnih določenih interakcijah, statusno določenih ter funkcionalno določenih interakcijah. Dejavnosti za zadovoljevanje potreb, ki so skupne; namreč v mnogih primerih zahtevajo interakcije med pripadniki lokalne skupnosti. Poudariti moramo tudi razmerje med lokalno skupnostjo in lokalno oblastjo. Lokalna skupnost predstavlja politične, družbene in ekonomske potenciale ter vire na eni strani, medtem ko je lokalna oblast predstavnik javnega dobra, transparentnosti in politične odgovornosti (Wollmann 2006, 1436). V zadnjem času pa naloga lokalnih oblasti postaja tudi razvoj in vodenje lokalne skupnosti.

e) Zavest ljudi o skupnosti

Skupne potrebe, ki se zadovoljujejo s skupnimi dejavnostmi, so povezane tudi s skupno zavestjo ljudi o lokalni skupnosti in o pripadnosti le-tej. Skupna zavest o pripadnosti krepi identiteto lokalne skupnosti in je povezana tudi s socialnim kapitalom le te. Sociologi poznajo tudi t.i. kolektivni potencial lokalnih skupnosti (Mlinar 1973, 55), ki predstavlja korist skupnega delovanja v primerjavi s posamičnim delovanjem pripadnikov lokalne skupnosti. Sodobni pogledi na lokalnost skupnost, ki jo obravnavajo v postmodernističnem smislu, poudarjajo tudi psihološki vidik lokalne skupnosti, ki temelji na pripadnosti določeni lokalni skupnosti, ki presega teritorialne meje (Barnett in Crowther, 1998, 434). Tako skupnost lahko pomeni seštevek posameznikov s skupno zavestjo in interesi. Hkrati pa to pomeni, da se struktura oz. sestava lokalne skupnosti spreminja in ni enovita. Organiziranost in struktura lokalne skupnosti nista podrejena več zniževanju transakcijskih stroškov (ekonomska učinkovitost), ampak se struktura legitimira s potrebami ljudi in njihovimi možnosti soodločanja, ki jih nudi lokalna demokracija.

Stopnja identifikacije ljudi s pripadnostjo posamezni lokalni skupnosti je zelo različna. Med pripadniki pa obstajajo vezi, ki so osebne in neosebne ter formalne in neformalne. Znotraj lokalne skupnosti kot politične skupnosti delujejo še mnoge skupnosti, ki delajo občine kohezivne oz. notranje povezane. To so civilna družba, javni zavodi, neformalne organizacije posameznikov ipd. Lokalne skupnosti so tudi pomemben stik občanov oz. državljanov s politiko v smislu urejanja skupnih zadev, s katerimi imajo neposreden stik. To predstavlja v skladu z opredelitvijo na področju politične kulture v procesu politične socializacije pomemben politični socializator (Južnič 1989) in lahko marsikomu pomeni vstop v politični angažma. Obenem se ugotavlja, da je lokalna

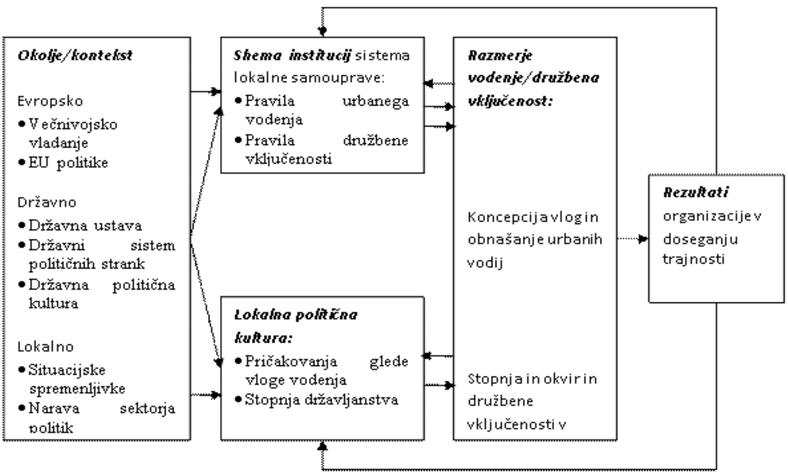
demokracija osnova stabilnosti demokracije z visoko stopnjo politične in družbene kohezivnosti (Teune 2002, 24).

Po prikazu teh razsežnosti in značilnost lokalnih skupnosti, ki delujejo kot celota in so medsebojno povezane ter težko ločljive, moramo vedeti, da ta pojem ni identičen pojmu lokalna samouprava, ki se mu bomo posvetili v nadaljevanju. Dejstvo je, da lokalna skupnost šele postane lokalna samoupravna skupnost s podelitvijo konkretnih vsebin v smislu skupnih potreb ter dejavnosti za zadovoljevanje teh potreb s strani širše skupnosti, praviloma države. Oblikovanje lokalne samoupravne skupnosti je koncipirano oz. udejanjeno s postopki decentralizacije in dekoncentracije v skladu z načelom subsidiarnosti. Tako nastane konkretna lokalna politična skupnost, z vsemi do sedaj prikazanimi značilnostmi in razsežnostmi. Lokalne skupnosti so podvržene procesom globalizacije, ki dajejo razvojno perspektivo v kontekstu globalizacije v tem, da vse manjše enote prevzemajo odgovornosti na vse širših območjih (Mlinar 2012, 22). Ravno to daje nov kontekst in specifične razmere za izgradnjo upravljavske sposobnosti.

Nas bo lokalna skupnost zanimala tudi kot politična skupnost, ki ima svoje avtonomne predstavniške in oblastne organe, ki imajo določeno sposobnost. Med glavne elemente formalizirane strukture političnega sistema spadajo (podsistemi): sistem politične artikulacije, sistem politične reprezentacije, sistem teritorialne ureditve, sistem vodenja politik, sistem ureditve odnosov med različnimi vejami oblasti in sistem političnega nadzora (Tomšič 2002, 84).

V lokalni skupnosti so pomembne tudi povezave med urbanim (lokalni menedžment) vodenjem in družbeno vključenostjo, ki so prikazane v naslednji sliki 1, ki prikazuje povezanost dejanj vodij, ljudi, predstavnikov, politikov in drugih v institucionalnem okviru (Haus in drugi 2005):

Slika 1: Povezave med vodenjem in družbeno vključenostjo v lokalni skupnosti



Vir: Haus in drugi (2005, 3).

Upravljavska sposobnost vključuje tudi sposobnost vodenja skupnosti kot del političnih in družbenih dejavnikov na lokalni ravni. Lokalna skupnost je okvir, sestavljen iz vseh dimenzij družbenih struktur, kot smo prikazali in utemeljili zgoraj. Lokalna oblast, ki med drugim prevzema nalogo vodenja skupnosti, je v sodobnih družbah izbrana z načinom funkcioniranja lokalne demokracije. Lokalno demokracijo prikazujemo kot naslednjo fazo raziskovalne obravnave, kot pomemben kontekst, v okviru katerega bomo razvijali konceptualni model upravljavske sposobnosti.

4 Lokalna demokracija

Upravljavska sposobnost izhaja tudi iz lokalne demokracije. Pri obravnavi lokalne demokracije, kot širšega okvira razprave o lokalni samouprave in upravljavski sposobnosti, bomo najprej utemeljili njen obstoj ter obravnavali vrednote, na katerih temelji. Na splošno je demokracija normativno opredeljena kot »zmožnost oblasti, da v okviru politične enakosti trajno ustreže prioritetnim zahtevkom državljanov« (Dahl 1971, 6). Temeljni razsežnosti demokracije sta: pluralistična konkurenca in politična participacija (Merkel 1996, 119). Raziskovalci pa poleg demokratičnega modela, ki se opira na postopke izbire in svobodne konkurence, poudarjajo tudi rezultate teh postopkov. Oblast, ki je participativno in pluralistično konkurenčno (torej demokratično) izbrana, mora svojo legitimnost graditi tudi na reševanju problemov državljanov (Della Porta 2003, 61). Sodobna teorija demokracije torej poleg proceduralne narave moderne demokracije ne more mimo temeljnih etično-političnih vrednot, ki jih mora uresničevati. To so svoboda, enakost, človekove pravice, solidarnost (bratstvo) (Bibič 1997, 11) in tudi participacija, učinkovitost, večinsko načelo, načelo konsenza (Della Porta 2003, 62). Ta načela so v medsebojni napetosti, ki pa se v sodobni družbi razrešujejo na različne načine.

Demokratična ureditev ni pomembna kot udejanjanje normativne opredelitve demokracije le na državni ravni. Ena od sodobnih in pomembnih demokratičnih ureditev družbe je tudi več nivojska oblast (multi-level governance), ki vključuje in poudarja lokalno raven. Razvoj demokracije na lokalni ravni je opredeljen z naslednjimi argumenti (Stoker, 2006, 175):

- Lokalna demokracija je realističen in realen odgovor na kompleksnost sodobne družbe.
- Predstavlja odprto osnovo za angažiranje v politiki.
- Omogoča razvoj zaupanja, razumevanja (empatije) in socialnega kapitala.

Za dejansko uresničitev je potrebna politična sposobnost v smislu opredelitve lokalne sposobnosti demokratičnosti relevantnih deležnikov.

4.1 Utemeljitev lokalne demokracije

Lokalna demokracija je utemeljena iz različnih vidikov z argumenti, in sicer kot: pluralistični argument zagotavljanja razpršitve družbene moči; argument spodbujanja različnost politik v nasprotju z uniformno centralno politiko in argument lokalne odzivnosti (Pratchett 2004, 360). Ravnotežje moči med lokalno in državno ravnijo ter odzivnost sta dejavnika upravljavske sposobnosti. Hkrati pa je lokalna demokracija

utemeljena tudi s tem, da spodbuja in zagotavlja politično participacijo kot del širše družbene demokratičnosti (Stoker 2004). Poznamo tudi argumente za obstoj lokalne demokracije iz vidika teorije demokracije, kot so: politična svoboda, ki preprečuje morebitne avtokratske težnje; politično izobraževanje v smislu spoznavanja z demokracijo ter odzivnost na lokalne potrebe ljudi z zagotavljanjem ustrezne izbire (Hambleton 1988, 137).

Lokalna demokracija predstavlja raven družbenega delovanja za izgradnjo zaupanja v družbi (Blind 2006, 18). Obenem je zelo relevantna iz vidika celotnega preučevanja družbe, saj zaradi značilnosti kot so participacija, konsenz in bližina, predstavlja najbolj vitalen političen prostor, ki daje inovativne rešitve, ki se lahko prenašajo tudi na državno raven (Holland in drugi 2007, 118; Saffell in Baseheart 2009, 119). Obenem se ugotavlja, da je lokalna demokracija osnova stabilnosti demokracije z visoko stopnjo politične in družbene kohezivnosti (Teune 2002, 24). Poleg liberalnega koncepta lokalne samouprave je lokalna demokracija smiselna tudi zato, ker širi demokratično prakso v družbi. Državna raven demokratičnosti se lahko polno razvija le če je podprta močnimi lokalnimi demokratičnimi temelji (Pratchett 2004, 372).

Lokalna demokracija, ki se dogaja v lokalni skupnosti, predstavlja prestrukturiranje oz. prerazporeditev družbene moči in odgovornosti na več ravni. Zaradi bližine med oblastjo in ljudmi pride do boljše kohezivnosti, povezanosti, zaupanja ter večje legitimnosti. Tako lahko deležniki delujejo v smeri izgradnje partnerstva (Farazmand 2004, 103). Partnerstvo pa pomeni tudi delitev doseženih uspehov v smislu dobrega javnega upravljanja. Tako se povečuje zaupanje in se izgrajuje socialni kapital, ki povezuje družbene norme (zaupanje), objektivne družbene značilnosti (družbena omrežja in strukturo) ter rezultate (uspešnost in učinkovitost). (Putnam 1993). Socialni kapital nam pove, kako je kakšna družbena skupnost močna v združevanju posameznikov, civilne družbe in oblasti. Na lokalni ravni je ta kapital zaradi bližine oblasti in ljudi lahko zelo visok in je skupnost lahko zelo uspešna (Brezovšek 2005). Socialni kapital je v socialno strukturo družb vtkan sistem vrednot, norm in družbenih odnosov, ki omogočajo ljudem usklajeno delovanje za dosego želenih ciljev (Putnam 1993). Oblikovanje in vzpodbujanje ter mobilizacija potenciala socialnega kapitala v lokalni skupnosti sta odvisna tako od procesov kot od vsebine institucionalizacije lokalnega upravljanja. Ta je utemeljen na participaciji, legitimnosti, usmerjenosti h konsenzu, odzivnosti, odgovornosti, preglednosti, enakosti, pravičnosti in nepristranskosti (Brezovšek 2007, 102).

Lokalna demokracija za trajnosten obstoj potrebuje naslednje pogoje demokratične stabilnosti (Smith 1996), ki vplivajo na sposobnost: določena stopnja ekonomske razvitosti, enakost, politična kultura in razvita civilna družba. Ekonomska razvitost postavlja lokalno skupnost v določen družbeno-ekonomski kontekst, kar se kaže, da se z izboljšanjem ekonomskega položaj viša stopnja demokratičnosti. Stabilnost demokracije je odvisna od uspešnosti sistema, da dobrine in koristi enakopravno porazdeli med prebivalce. Politična kultura, ki govori o sprejetem nizu vrednot in norm, tudi pomembno prispeva k stabilnosti na lokalni ravni. Že sama demokratičnost ima socializacijski vpliv in krepi politično kulturo. Četrti dejavnik trajnostne demokracije je

razvitost civilne družbe ter tako uravnoteženje razporeditve družbene moči med oblastjo in drugimi deležniki.

4.2 Vrednote lokalne demokracije

Literatura pozna tri sklope vrednot lokalne demokracije (Sharpe 1970, Kjellberg 1995, 42; Haček 2008, 7; Brezovšek 2009, 17):

- Svoboda ali avtonomija
- Participacija ali demokracija
- Učinkovitost

Te vrednote so med sabo povezane ter logično konsistentne. Na podlagi subsidiarno in normativno-pravno določene avtonomije je potrebno v dani svobodi na način lokalne demokracije in participacije državljanov na ustrezno učinkovit način uresničevati zadane javne politike v smislu javnega dobra in interesov ljudi. Bistveno za avtonomijo kot izhodišče samouprave je, da ljudje samostojno (v smislu participacije) ali preko izvoljenih predstavnikov (v smislu demokracije) upravljajo zadeve lokalnega značaja (normativno določene) (Grafenauer 2000, 31-32).

Legitimnost in smiselnost obstoja lokalne ravni javnega upravljanja in politične organiziranosti je utemeljena na teh treh skupinah vrednot, ki so v zgodovinskem obdobju in v različnih državah različno poudarjene. Sposobnost lokalne ravni izhaja iz teh vrednot, ki predstavljajo bistvo poslanstva in iz tega izhajajoče vloge ter nalog lokalnih enot. Učinkovitost, odgovornost in možnost participacije so principi, ki so že v spisih J.S. Milla (Mill, 1995) in A. Tocquevilla (Tocqueville, 1995) izpostavljeni kot utemeljitelji lokalne demokracije. Hkrati je lokalna demokracija orodje družbene vključenosti (Pratchett 2004, 360).

Vse tri navedene vrednote oz. ideološki temelji so medsebojno povezani, toda včasih celo v nasprotju (Kjellberg 1995, 42). Pod svobodo ali avtonomijo razumemo delno samostojnost nosilcev lokalne demokracije za odločanje o lokalnih zadevah. Državna centralizirana oblast v razmerju do lokalne oblasti določa, kaj vsebinsko spada pod avtonomne pravice lokalnih skupnosti, ki se lahko urejajo svobodno. Avtonomija ni zgolj stopnja neodvisnosti od državne ravni, ki je načeloma bolj odvisna od države, ampak je tudi sposobnost za opredelitev in izražanje lokalne identitete skozi politično aktivnost (Pratchett 2004, 366). Liberalistična utemeljitev lokalne demokracije izhaja iz temeljnega pojma svobode, ki zagovarja etični vidik le te, na način, da naj vsak avtonomno ureja svoje stvari, saj je za njih najbolj zainteresiran in jih bo uredil najboljše (Chandler 1989). Izhajajoč iz avtonomije se k obravnavi svobode oz. avtonomije lahko pristopa na tri načine (Brezovšek 2009a, 33): svoboda pred višjo avtoriteto (oblastjo), svobodo za doseganje učinkov na lokalni ravni in avtonomija, kot odraz lokalne identitete. Avtonomija ima več dimenzij, ki se integrirajo v celovito in dejansko doseženo stopnjo avtonomije. Dimenzije avtonomije so (Verhoest in drugi 2004, 107): menedžerska, politična, strukturna, finančna, pravna in intervencijska. Vsaka izmed dimenzij pomeni določeno kompetentnost samostojnega odločanja ravni, ki ima avtonomnost. Nasprotno od avtonomije pa je določena stopnja nadzora s strani države. Tako moramo za ugotovitve dejanske avtonomije imeti opredeljeno stopnjo

lastnega odločanja in stopnjo nadzora, kot dva nasprotna dejavnika avtonomije. Avtonomija kot lastnost lokalne samoupravne skupnosti pa se z globalizacijo povečuje na osnovi vključevanja in večje povezanosti, ki jo prinašajo ti procesi (Mlinar 2012, 41).

Lokalna demokracija in participacija zagotavljata udeležbo državljanov na lokalni ravni, kar je hkrati najstabilnejša podlaga za legitimnost institucij na lokalni ravni (Brezovšek 2009, 17) tudi kot kategorijo sposobnosti lokalnih enot v omenjenem demokratičnem smislu. Mnogi avtorji v zgodovini politične misli so ugotavljali povezanost velikosti skupnosti oz. politične entitete z demokracijo, kar prinaša določene značilnosti ter tako prednosti kot tudi slabosti (Dahl in Tufte, 1973). Participacija predstavlja možnost vplivanja na odločitve, oblikovanje vrednot solidarnosti, gradnjo skupne zavesti in drugo. Omogoča večje zaupanje v demokratični sistem (zavezanost), večje zadovoljstvo z demokracijo (čustveno zadovoljstvo), boljše razumevanje mehanizmov demokracije (kognitivno spoznanje) (Brezovšek 2009a, 47). Stopnja participacije pa ni odvisna samo od oblasti, ampak zlasti od ravnanja prebivalcev, ki imajo na lokalni ravni možnost participacije na zelo različne načine (Lavtar 2007). Lokalna raven je s sistemskega in vsakodnevnega vidika ljudem bližje, politično odgovorni posamezniki so jim bolj dosegljivi in dostopni. Skozi različne oblike participacije lahko bistveno bolj vplivajo na kreiranje in izvrševanje lokalnih politik. Ljudem se z lokalno demokracijo povečuje njihova politična moč, ki jo lahko uresničujejo na lokalni ravni. Lokalna raven je njihov vzvod soodločanja oz. jim nudi možnosti družbenega sodelovanja ter ima tako širše politične posledice. To pa je ljudem v zelo veliki meri uresničeno ravno na lokalni ravni. Na lokalni ravni to pomeni veliko stopnjo participacije posameznikov, sodelovanja raznih deležnikov, kar pa preko porazdelitve odgovornosti in preko izgradnje zaupanja vodi v dobro javno upravljanje (Bovaird in Loeffler 2005). Lokalna oblast je blizu občanom in se operativno ukvarja z njihovimi problemi (Stoker 2004, 24).

Prihodnost lokalne demokracije je bistveno povezana z možnostmi participacije. Dejstvo je, da manjše ozemlje, potencial socialnega kapitala, družbeno zaupanje, sodelovanje, posredne družbene institucije, prostovoljstvo, dobrodelnost in solidarnost na lokalni ravni niso dovolj same po sebi brez volje javnih institucij, da omogoči te vrednote in procese, ne zgolj kot formalna pravila, ampak kot del lokalne skupnosti (Pečarič 2013, 286). Tako morajo oblastne strukture na lokalni ravni same omogočiti, da imajo ljudje možnost vpliva na njihovo delo. Z možnostmi participacije in angažmaja posameznikov je omogočen njihov vpliv na javne odločitve, izvajanje javnih storitev in vpliv na postavljanje prioritet. Lokalne oblasti ohranjajo svojo odgovornost, storitve postajajo bolj odzivne in prilagodljive glede na različnost lokalnih potreb, tako pa se povečuje tudi zadovoljstvo lokalnih prebivalcev.

Pri participaciji, ki izboljšuje demokratičnost v družbi in na lokalni ravni, se ugotavlja, da ni bistveni aspekt prenos moči odločanja. Le ta namreč kljub participaciji ostaja na nosilcih političnih funkcij. Pomembnejši so vidiki razvoja demokratičnih veščin za ljudi, povečanje javnega zanimanja za javne zadeve preko večjega angažmaja in priložnost za spoznavanje ljudi med sabo pri obravnavi lokalnih zadev in reševanju problemov (Michels in De Graaf 2010). Hkrati pa je participaciji značilna

pomanjkljivost, da v nobenem primeru ne zajame vseh ljudi in vseh interesov. Tako da posamične interesne skupine niso slišane, kar lahko znižuje zaupanje v vlado in znižuje kvaliteto demokracije. Druga negativna značilnost participacije so pričakovanja, ki se s procesi ljudem, ki sodelujejo, povečajo. In v kolikor rešitve niso takšne, je razočaranje še večje in pripravljenost za nadaljnjo participacijo bistveno nižja.

Tretja vrednota pa je učinkovitost, kajti eden izmed argumentov za lokalno urejanje stvari je zadovoljevanje potreb ljudi v lokalni skupnosti. Te potrebe (zlasti v smislu uporabniške demokracije) morajo biti zadovoljene s pretvorbo v politično delovanje, ki mu sledi učinkovita izvedba izpolnjevanja zahtev lokalnega prebivalstva. Učinkovitost je v sodobnem pristopu k javni upravi opredeljena kot njena temeljna sestavina (Rutgers in Van der Meer 2010), ki ima več poudarkov, saj se s strani mnogih različnih avtorjev opredeljuje kot sposobnost ustvarjanja rezultatov in kot razmerje med sredstvi ter rezultati.

Obravnavanje lokalne politike, kamor uvrščamo že obravnavano in prikazano lokalno demokracijo, je zlasti aktualno v dobi globalizacije (Clarke 2006, 56). Lokalitete so glavni gradniki globalizacije, ki z interakcijo gradijo poglavja reprezentacije, participacije in odzivnosti. To pa so glavni atributi lokalne politike, ki je del lokalne samouprave ki jo obravnavamo v tej analizi. Lokalna politična skupnost je hkrati prostor za demokratično reševanje konfliktov, ki se ustvarijo med različnimi pogledi ter celo vrednotami, ki zahtevajo različne usmeritve politik. Lokalna demokracija kot širši pojem od lokalne samouprave in lokalne politike vključuje kolektivno odločanje in je sredstvo za povezovanje delovanja državljanov ter pomoč pri koordinaciji skupnih ciljev ter ukvarjanju z nepričakovanimi spremembami, ki so lahko interne ali eksterne narave (Brezovšek in Kukovič 2012, 35). Demokratično izvoljena lokalna oblast je posledica lokalne diverzititete in lokalne izbire. Tako se z lokalno politiko oz. izbiro lokalnih politik oblikujejo prioritete, izgrajuje se družbeno zaupanje in sodelovanje z izmenjavo izkušenj (Andrew in Goldsmith 1998, 115).

Tudi na lokalni ravni obravnavamo dejavnosti, potrebne za udejanjanje potreb ljudi, saj se sposobnost izkazuje ravno v tem. Dejavnosti se na podlagi dejavnikov sposobnosti izražajo skozi javne politike, ki so usmerjene v potrebe ljudi v smislu določenih družbenih vrednot in javnega dobra (Kuster Lipicer 2009, 45). Ena izmed temeljnih funkcij vsakršnega političnega sistema je »doseganje konsenzualno sprejetih družbenih ciljev« (Tomšič 2002, 105), ki se v zelo veliki meri uresničujejo na lokalni ravni.

Izbira med različnimi lokalnimi politikami je odvisna od relacije med centralno-lokalno ravnijo, fiskalnimi strukturami, mehanizmi v političnih strankah, ideologije in drugimi strukturnimi sestavinami, ki se razlikujejo glede na lokalni kontekst (Clarke 2006, 49). Ena izmed tipologij pozna naslednje vrste javnih politik: urejevalne (regulativne), razdelitvene (distributivne), prerazdelitvene (redistributivne) ter ustanovne (konstitucijske), ki se izvajajo na lokalni ali državni ravni (Fink Hafner 2007, 16). Ne glede na raven se oblikujejo in izvajajo v smislu participativne demokracije in javno političnih omrežij zlasti na lokalni ravni. Posamezne javne politike na lokalni ravni se lahko uvrstijo v eno izmed naštetih vrst politik, pogosto pa jih težko uvrstimo v točno določeno skupino, saj imajo več značilnosti hkrati in sodijo delno v eno, delno pa v

drugo skupino. Glede na temeljne vrednote lokalne demokracije se vse štiri vrste javnih politik nahajajo tudi na lokalni ravni. Od sistema lokalne samouprave je odvisno, na katerih področjih si želi posamezno vrsto javne politike na lokalni ravni.

Vidiki političnega odločanja, ki so hkrati znak zanesljivosti javne uprave in upravljavske sposobnosti, so (Haček in drugi 2008, 71): strokovnost, zakonitost, ekonomska učinkovitost – upravičenost, pravičnost, politična usmeritev – politična filozofija, konsistentnost javnih politik. Iz navedenih vidikov političnega odločanja bomo kasneje obravnavali skupino političnih dejavnikov, ki so povezani s procesi upravljanja lokalne samoupravne skupnosti in njene sposobnosti.

Politično vodenje je povezano z različnimi tipi lokalne demokracije, ki vse bolj potrebujejo tudi vodstveno politično funkcijo, katere naloga je omogočanje kolektivne akcije pri iskanju skupnega dobra v lokalni skupnosti (Haus in Sweeting 2006, 283). Iskanje javnega dobra v interakciji z lokalnimi organizacijami, ki razpolagajo z viri, povečuje vlogo političnega vodenja, ki zahteva tudi pogajanje med deležniki. Poznamo vrsto novejših pristopov k obravnavi lokalne politike. To so (Brezovšek 2009a, 35): lokalno vladovanje (local governance), nova politična kultura, teorija racionalne izbire, teorija javne izbire, novi lokalizem.

Na lokalni ravni se izvajajo različne javne politike, glede na različen sistem lokalne samouprave. Te lokalne javne politike so na različne načine decentralizirane, kar bomo za primer Republike Slovenije prikazovali v empiričnem delu raziskovalnega dela. Le te se izvajajo v celoti ali deloma, kot izvirne pristojnosti lokalne ravni ali prenesene naloge državne ravni. Glede na podeljeno in pridobljeno stopnjo avtonomije se te politike izvajajo v različnem obsegu, med različnimi lokalnimi samoupravnimi skupnostmi. Ravno tako tudi v smislu upravljavske sposobnosti.

4.3 Značilnosti lokalne demokracije

Značilnosti bistveno vplivajo na pogoje za ravnanje in delovanje lokalnih skupnosti in izgradnji ter razvoju njihovih sposobnosti. Lokalna demokracija je v svojem bistvu koordinativna in kooperativna demokracija (Brezovšek 2009, 14). Njene utemeljitve zagotavljajo razpršitev moči (oblasti) v družbi, raznolikost in različnost, odzivnost, kot zaželene lastnosti sodobne demokracije (Brezovšek in Kukovič 2012, 25). Poleg svobode, ki je bistvena za razpravo o lokalni demokraciji, je pomembna korist lokalne demokracije predvsem koordinacijska vloga, ki prilagaja javne storitve in jih povezuje z lokalnim znanjem in participativnim okoljem (Haus in Sweeting 2006, 268).

Lokalna demokracija je dinamičen proces, podvržen nenehnim spremembam in iskanju odgovorov na relevantna družbena vprašanja. Spremembe lokalne demokracije gredo v smeri izboljševanja in krepitve reprezentativne demokracije, širitve neposredne demokracije in vključevanje neposredne demokracije v reprezentativno demokracijo (Hambleton 1988, 141). Te zahteve so posledica razvoja družbe v smer potrošništva (vpliv trga in storitev), smer razširjene demokracije (vedno večja demokratična zavest ljudi) in decentralizacije (procesa, ki uveljavlja svobodo in avtonomnost). Avtorji navajajo različne strategije, ki lahko rešujejo sodobna vprašanja lokalne demokracije, ki

so si podobna ne glede na dejstvo, da je lokalna demokracija vedno v nekem drugem konkretnem družbenem okolju, politični kulturi in pravni ureditvi. Te strategije gredo v različne smeri, kot so (Daemen in Schaap 2012, 13):

1) Krepitve obstoječega sistema reprezentativnosti.
2) Širitve koncepta reprezentativnosti z večanjem participacije in dialoga.
3) Uvajanje koncepta državljana kot potrošnika – potrošniška demokracija.
4) Neposredna in participativna demokracija.

Na podlagi združitve več tipologij dobimo štiri oblike oz. kategorije lokalne demokracije: predstavniško, uporabniško, omrežno in participativno demokracijo (Haus in Sweeting 2006, 268; Brezovšek 2009, 14). Vse te oblike so med sabo združljive in ne izključujoče, občasno pa tudi v nasprotju, ki se lahko uspešno rešuje (Edwards 2012, 55). Povezane so s poudarki, pomembnimi pri obravnavi upravljavske sposobnosti. Vsaka od teh oblik daje v ospredje različne normativne ideje demokracije. Predstavniška demokracije pomeni klasični vidik podelitve legitimnosti preko volitev in sistema parlamentarnega načina delovanja lokalne politike. Uporabniški tip demokracije daje v ospredje učinkovitost, dobro vladanje, zadovoljstvo uporabnikov lokalne demokracije. Omrežna demokracija pomeni predvsem, da je v središču oblikovanja politik reševanje problemov preko omrežij. Participativna demokracija pa v oblikovanje politik vključuje aktivne državljane preko mnogih oblik participacije posameznikov pri urejanju skupnih vprašanj.

V praksi se ti štirje načini predstavljajo v prepleteni obliki in ne v idealno tipskem smislu. Predstavniška demokracije poudarja legitimnost. Uporabniška demokracija poudarja zadovoljstvo uporabnikov in je v smislu potrošniške družbe vedno pomembnejša. Poudarja načelo učinkovitosti. Omrežna demokracija pomeni reševanje problemov v smislu povezovanja deležnikov, ki so v lokalni skupnosti. Poudarja soodvisnost ter povezanost vseh. Participativna demokracija poudarja politično participacijo in čim več aktivnih občanov. V praksi so različni problemi oz. družbena vprašanja lahko uspešno rešena skozi različno prevlado kategorije lokalne demokracije. Prevladujoča kategorija v posamični lokalni skupnosti je odvisna tudi od prevladujoče politične kulture. To velja zlasti z vidika politične kulture v smislu uveljavljanja odgovornosti (Lukšič 2003, 31), ki postaja legitimnost politike. Odgovornost se na različne vrste demokracije porazdeli različno, v vseh primerih so oblastni organi najbolj odgovorni za izvrševanje javnih politik, kar bomo preučevali z vidika upravljavske sposobnosti.

Lokalna demokracija ima sposobnost, da omogoča in spodbuja politično participacijo posameznikov, ki presega le izvajanje volilne pravice (predstavniški vidik demokracije). Lokalna demokracija z višjo stopnjo in različnimi oblikami participacije (participativni vidik demokracije) bolj temelji na preferencah posameznikov, saj le-te pogosteje in na več načinov lahko izrazijo. Tako lokalna demokracija prispeva h kulturi demokracije povsod v družbi in ne samo k razdelitvi politične moči na lokalno raven (Brezovšek in Kukovič 2012, 27). Hkrati je usmeritev sodobnih lokalnih skupnosti, da spodbujajo in krepijo aktivno vlogo prebivalcev in le-te k angažmaju vabijo z razvejanimi aktivnostmi in strukturo, ki pa mora biti zagotovljena s strani države ali lokalne skupnosti. Poleg ustrezne strukture, ki omogoča procese participacije, mora biti

to tudi usmeritev upravnega delovanja in ne samo lokalnih politik. Hkrati je potrebno imeti finančne vire za to (Andrews in drugi 2008, 504). Ni pa dvoma, da s tem prihaja do dileme oz. diskurza o tem, da sta na svojih polih učinkovitost/uspešnost in participacija prebivalcev, saj se v praksi praviloma udejanja uravnotežena oz. hibridna rešitev med obema poloma (Haus in Sweeting 2006, 283).

Odločanje na lokalni ravni in pozitivne značilnosti lokalne demokracije so tudi časovno pogojene. Družba se s časom spreminja in pomembnost oz. prioriteta družbenih potreb je dinamična. Trenutna dogajanja (gospodarska kriza 2009) postavljajo pred tradicionalne poglede na pozitivne vrednote lokalne demokracije (večja demokratičnost in bližina ljudem) nove izzive, saj država prevzema in centralizira določene politike (Lyngstad 2010). Državna in lokalna raven demokracije sta tako v določenem protislovju. Močna lokalna raven je bistvena za izvajanje lokalnih demokratičnih praks, ki krepijo demokratično kulturo v celotni družbi. Po drugi strani lokalna avtonomija ogroža državne demokratično določene prioritete. Preveč avtonomije lahko destabilizira državno raven demokratičnega delovanja (Pratchett 2004, 373). Demokracija, ki se vzpostavlja in izvršuje na lokalni ravni, je vedno v razmerju do državne ravni, ki predstavlja njeno okolje oz. eksogene dejavnike nastajanja lokalne demokracije. V tabeli 2.3 prikazujemo značilnosti in poudarke lokalne demokracije v primerjavi z državno ravnjo:

Tabela 3: Primerjava demokracije na državni in lokalni ravni

Lastnost demokratične ureditve	*Državna raven*	*Lokalna raven*
Možnost vpliva na odločanje (demokratičnost)	Nizka	Visoka
Participacija (sodelovanje pri odločanju)	Nižja	Višja
Legitimnost oblasti (zaupanje dano odločevalcem)	Nižja	Višja
Konkretno reševanje problemov ljudi	Nizka	Visoka
Neposredna odgovornost nosilcev oblasti	Srednja	Srednja
Interaktivnost odločanja (iskanje konsenzualnih rešitev)	Srednja	Visoka
Odzivnost na potrebe ljudi (prilagodljivost in fleksibilnost)	Nižja	Visoka
Stopnja konkurence na volitvah	Visoka	Nizka

Vir: Stoker (2006), Brezovšek (2009), Brezovšek in Kukovič (2012), Haček (2012).

Pri obravnavi lokalne demokracije poznamo tudi pristop, imenovan novi lokalizem (Haček in drugi 2009, 20). Opredeljen je kot koncept, strategija in posledično politika, ki je usmerjena k prenosu moči in virov izven centralnega nadzora na lokalno raven, ki je v stiku z ljudmi: torej na lokalne demokratične strukture, lokalno prebivalstvo in lokalno skupnost, toda znotraj dogovorjenega okvirja državno določenih minimalnih standardov in usmeritev politik (Beeri in Yuval 2013, 2). Novi lokalizem predstavlja kompromis med idejo velike avtonomnosti lokalnega nivoja in centralizacije države. Lokalni nivo se pri tem konceptu zaveda odvisnosti od državnega nivoja. Predstavlja integracijo lokalnih in državnih načrtov na dogovorni oz. partnerski način ob zavedanju, da le obe ravni oblasti lahko rešujeta sodobna družbena vprašanja. Je hkrati način, da se

krepi empatija, zaupanje, socialni kapital in vključenost civilne družbe (Stoker 2004a) ter gradi skupnost z načinom lokalnega vladovanja.

Gre za poudarek večji odprtosti lokalnih skupnosti ter razmerjem med državo in družbenimi skupinami znotraj lokalne skupnosti. Lokalizem opisuje proces približevanja odločitev ljudem, ki lahko uspešno in učinkovito sodelujejo pri javnih zadevah, ki se jih tičejo. Lokalizem presega lokalno in poudarja sodelovanje s centralno oblastjo in drugimi družbenimi skupnostmi ter ima več modelov: pogojni lokalizem, reprezentativni lokalizem in družbeni lokalizem (Hildreth 2011, 704). Za novi lokalizem je značilno, da poudarja izgradnjo lokalnih sposobnosti in lokalnih rešitev v kontekstu normativov oz. standardov, postavljenih na nivoju države (Stoker 2004a).

Za lokalizem kot način delovanja lokalne demokracije so značilni naslednji pokazatelji: odgovornost, vodenje, koordinacija preko mej, zaupanje in finančni vidik (Hildreth 2011, 705). To so relevantna vprašanja za lokalno demokracijo in lokalno samoupravo. Gre za iskanje odgovornosti lokalnega decentraliziranega nivoja navzgor (do države) in navzdol (do ljudi). Nadalje se pri vodenju iščejo odgovori za učinkovitost ob procesih devolucije/decentralizacije ter kakšen naj bo način vodenja lokalne skupnosti. Rešitve za večdimenzionalne in interdisciplinarne lokalne probleme se morajo koordinirati preko organizacijskih, področnih in geografskih mej. Vprašanje zaupanja med ljudmi in odgovornimi strukturami je povezano tudi z asimetrijo informacij in konceptom zastopanja ter legitimnosti. Navsezadnje pa je pomemben pokazatelj lokalizma tudi finančna plat, ki izraža, kolikšen del sredstev ima lokalna raven, koliko avtonomne pravice ima pri razporejanju virov in kako bodo porabljeni v smer rezultatov, ki bodo pomenili zadovoljstvo tistih ljudi, ki jim je lokalna oblast odgovorna.

Lokalna demokracija, ki je uveljavljena demokracija na lokalni ravni ter zaradi svojih značilnosti še posebej uveljavlja demokratične vrednote, je tudi pod vplivom dejavnikov, ki negativno vplivajo na njen razvoj. Zunanji dejavniki, ki negativno vplivajo na lokalno demokracijo in njen trajnostni obstoj, so (Smith 1996, 167): centralizacijske usmeritve s strani države, gospodarske odločitve, konflikti z okoljem, odvisnost od državnega uradništva, neavtonomen način izbire lokalnih predstavnikov (delegiran s strani zunanjih institucij). Dihotomija med državo in lokalno skupnostjo se mora vedno reševati, saj gre za dinamičen in kompleksen proces. Ravno rešitev tega razmerja predstavlja ureditev lokalne samouprave, tako da neustrezno rešeno razmerje (ki lokalni ravni ne podeljuje dovolj avtonomije) slabi lokalno demokracijo. Dogajanje na gospodarskem področju ima lahko velik vpliv na lokalne skupnosti, ki so zaradi svoje majhnost pogosto v veliki meri odvisne od manjšega števila gospodarskih subjektov in njihovih odločitev. Konflikti z okoljem, ki obkroža lokalno skupnost, pomenijo nestabilnost in upočasnjujejo razvoj. Ob zunanjih potencialno negativnih dejavnikih za lokalno demokracijo so tudi notranji, kot so npr. zgolj formalna participacija, šibka reprezentativnost ljudi s strani predstavnikov, razmerje med razredom in močjo in nezainteresiranost predstavnikov za krepitev lokalne demokracije (Smith 1996, 169).

Iz najnovejših dokumentov Sveta Evrope pa se lahko izlušči, da bodo v bližnji prihodnosti na področju lokalne demokracije in regionalne demokracije v Evropi v ospredju ti cilji in vrednote (Vlaj 2006, 282):

a) Varstvo človekovih pravic in uveljavljanje vseh vrst demokracije.
b) Povečana participacija državljanov v lokalnem in regionalnem javnem življenju (zlasti mladih in žensk).
c) Čezmejno sodelovanje lokalnih in regionalnih skupnosti, še zlasti na področju kulture, medsebojnega spoznavanja in učenja.
d) Uveljavljanje načela subsidiarnosti in s tem povezane regionalizacije držav.
e) Na partnerstvu temelječ in skupen pristop vseh akterjev in s tem krepitev demokratične strukture in duha evropskih integracijskih pristopov na vseh ravneh oblasti.
f) Nepogrešljiva vloga lokalnih in regionalnih skupnosti pri kreiranju skupnih politik in predpisov (Acquis Communautaire) EU ter njihovem uresničevanju na pod-državni ravni.

Upravljavska sposobnost je dinamičen pojem, podvržen konkretnim družbenim razmeram in usmeritvam na področju političnih procesov in javnega upravljanja. V sodobnem času prihaja tudi do inovativnih političnih praks v političnih skupnostih, ko se med seboj globalno povezujejo lokalne ravni (translocal citizenship) v smislu vključevanja in participacije v družbene tokove (Vodovnik 2011, 174). Politične vizije teh sodobnih političnih praks poudarjajo, da se demokracija začne v lokalni skupnosti in temelji na (globalno) lokalni demokraciji, horizontalizmu in decentralizaciji. Avtorji tudi ugotavljajo, da je za demokratičnost družbenih ureditev (vsaj v Evropi) prenašanje odgovornosti (in finančnih virov) iz. državne na lokalno raven vitalnega pomena (Baker in drugi 2011, 18) in se uveljavlja v praksi. Toda ta proces ni enoznačen in se razlikuje pri različnih politikah (Lyngstad 2010). Hkrati se poudarja, da je krepitev lokalne samouprave zgolj z dihotomijo centralizacija-decentralizacija preveč enostavno, saj je lokalna demokracija bolj kompleksen in pomemben družbeni pojav (Kjellberg 1995, 40). Lokalna demokracije je tudi vir politične mobilizacije in ne samo področje političnega delovanja (Hunold 1998, 645). Politična mobilizacija pa daje skupinam in posameznikom družbeno moč, ki je zlasti uporabna in učinkovita na lokalni ravni. Lokalna demokracija igra pomembno vlogo v procesih demokratizacije in globalizacije sodobne družbe (Teune 2002). Lokalno demokracijo današnje družbe moramo ocenjevati v kontekstu dejstva, da je politična udeležba neločljiv del vsakdanjega življenja. V globalizaciji se srečujemo z nasprotujočim se trendom: približevanju posameznikom in hkrati približevanje globalni družbi (Mlinar 2012, 280).

Lokalna demokracija je bila analizirana tudi z vidika političnega predstavništva na državni ravni. Raziskave so iskale povezave med stopnjo decentralizacije oz. razvitostjo lokalne demokracije in stopnjo blaginje v državi. Rezultati kažejo, da obstaja pozitivna povezava med uresničenimi socialno-demokratskimi državami blaginje in razvito decentralizacijo v analiziranih primerih (Sellers in Lidstrom 2007)[9]. Te raziskave kažejo, da so lokalni sistemi upravljanja državno nadzirani in imajo močno stopnjo lokalne davčne in politično-administrativne sposobnosti kot potrebnih in nujnih pogojev

[9] Raziskava je zajela 21 držav članic OECD.

za oblikovanje določenega tipa države blaginje. To pa je tudi bistveni predpogoj za uspešno državo blaginje in ne politična usmeritve analiziranih vlad.

Lokalno demokracijo predstavljajo postopki reševanja javnih zadev na lokalni ravni s strani političnih struktur in konstitucijo le-teh. V spremenjenih ekonomskih in družbenih razmerah ravno lokalna raven demokracije vključuje največjo stopnjo sprememb in prilagodljivosti in posledično inovativnih političnih praks. Participacija na lokalni ravni omogoča aktivno državljanstvo tako pri izbiri politik (input) in vplivanju na izvedbo politik (outputa) (Brezovšek in Kukovič 2012, 30). Zahteve ljudi rastejo in v ospredje poleg vidikov legitimnosti, reprezentativnosti prihajajo tudi učinkovitost in uspešnost javne službe. Za te procese je potrebna lokalna sposobnost tudi z vidika političnih dejavnikov. Lokalna demokracija ima tako pomemben vpliv na širši družbeni prostor, ki presega lokalno okolje. Izhajajoč iz lokalne avtonomije ima še večje možnosti iskanja rešitev, ki presegajo obstoječe družbene paradigme. Zlasti v primerih nizke stopnje lokalne sposobnosti, ko niso doseženi želeni cilji, se povečuje težnja in odpirajo možnosti za nove demokratične politične prakse na lokalnem nivoju. Bližina med političnimi predstavniki (oblastjo) in prebivalci v lokalnih enotah in iz tega izhajajoča visoka odzivnost oblastnih struktur sta značilnosti, ki spodbujata nove prakse in razmisleke. V praksi prihaja zlasti do procesov vladovanja, kjer se družbena omrežja angažira v odločanje.

Lokalna demokracija, ki smo jo prikazali zgoraj, se udejanja v konkretni lokalni skupnosti, ki je organizirana kot lokalna samoupravna skupnost. Lokalna samouprava je kot družbeni sistem vzpostavljena raven družbenega upravljanja, kjer potekajo vsi politični, družbeni in ekonomski procesi. Zato v nadaljevanju prikazujemo koncept in značilnosti lokalne samouprave.

5 Lokalna samouprava

Izhajajoč iz spoznanj pri obravnavi upravljanja in javnega upravljanja smo videli, da je eden izmed konstitutivnih elementov javne uprave lokalna samouprava. Gre za teritorialno organizacijo, katere značilnost je, da je oblastna organizacija, ki razpolaga s politično oblastjo. Lokalna samouprava je način upravljanja o družbenih zadevah, ki neposredno temelji na lokalni skupnosti in predstavlja lokalni teritorialni upravni sistem. Iz lokalne samouprave izhaja osrednji pojem obravnave, torej upravljavska sposobnost.

Pomembni avtorji so že v preteklosti zaznali pomen samoupravnih lokalnih skupnosti oz. občin za splošno demokratičnost družbe. Že Tocqueville je opazil, da »se moč svobodnih ljudstev skriva v občini« (Tocqueville 1996, 63). Nadalje ugotavlja, da občine nosijo suverenost ljudi in imajo prednosti v neodvisnosti in moči. Etična upravičenost lokalne samouprave je bistveni element v okviru (demokratičnega) političnega sistema vzpostavljena sama po sebi in ne zgolj kot kreacija države (Brezovšek 2009, 9). Poleg te upravičenosti pa govorimo še o utilitarni upravičenosti (Chandler 2010), ki stremi k učinkovitemu zagotavljanju javnih dobrin. Ravno tako moč in koristnost lokalne demokracije poudarja Mill (Mill 1975), ki obravnava svobodo skupnosti kot veliko prednost na lokalni ravni. Dejstvo je namreč, da ima po temeljnih

načelih lokalne demokracije tudi svoje avtonomno oblastno strukturo, ki pa ima le delno družbeno suverenost zlasti v razmerju do države, ki ji je v vsakem primeru podrejena (Grafenauer 2000, 41).

Lokalno upravljanje se nanaša na lokalno skupnost ter izhaja iz opredelitve upravljanja, ki ga družba izvaja na območju svoje skupnosti. Koncept lokalnega upravljanja je znanstveno relevanten, saj se ukvarja tudi s pomembnim strukturnim družbenim vprašanjem delitve nalog med različnimi ravnmi javnega sektorja (lokalno, regijsko, državno) in je poleg dekoncentracije (organizacija državnih nalog na lokalni ravni)posledica procesov decentralizacije (Page in Goldsmith, 1987). Od lokalne uprave oz. lokalne oblasti se pričakuje, da v sodelovanju z državno ravnijo izvaja svoje poslanstvo: zagotavlja družbeno povezanost in kohezivnost med ljudmi na lokalni ravni; učinkovito izvaja javne storitve za občane, kar povečuje blaginjo ljudi; zagotavlja trajnostni razvoj lokalnega okolja in zagotavlja sodelovanje ter participacijo občanov in izgrajuje zaupanje (Lyons 2007, 64).

Upravljanje na lokalni ravni se razlikuje od upravljanja na državni ravni. To je posledica značilnosti lokalnih skupnosti in lokalne demokracije. Lokalna oblast je bližje uporabnikom (občanom), zato je posledično lahko bolj odzivna in bolj prilagodljiva. Državna raven, ki lokalni podeljuje delno avtonomijo in jo okvirja z državno zakonodajo, lahko negativno vpliva na razvoj lokalne skupnosti. Tako mora zaradi teh dveh vrst in smeri (od spodaj od občanov in od zgoraj od države) lokalno upravljanje biti še bolj inovativno in iznajdljivo, da najde odgovore na aktualne lokalne družbene probleme (Bačlija 2012, 32). Lokalno odločanje je komplementarno centralnemu odločanju, odnosi pa se usmerjajo od togih hierarhičnih v partnerske. Procesi decentralizacije so pri novih praksah (novi lokalizem) na lokalni ravni povezani s centralizacijo strateškega odločanja in decentralizacijo operativnih nalog. Tako gre za več-ravensko udeležbo v oblasti (Mlinar 2012, 289).

Lokalna samoupravna skupnost predstavlja upravno-politično enoto, ki se oblikuje v lokalni skupnosti v sociološkem smislu (Grafenauer 2000, 24). Tako sta v pojmu samoupravna lokalna skupnost vsebovani sociološka in pravna sestavina. Zgodovinsko gledano je lokalno skupnostjo šla skozi različne stopnje razvoja. Za sedanjo stopnjo razvoja se ugotavlja, da je v sedanjem času lokalni prostor najbolj razvit in vključuje največ političnih, družbenih in ekonomskih nosilcev ter organizacij (Wollmann 2006, 1433). Lokalna samouprava v sodobnih državnih ureditvah predstavlja enega izmed bistvenih elementov državne in demokratične ureditve. V svojem bistvu namreč zagotavlja ugodne nastavke in pogoje za razvoj demokracije (Grafenauer in Brezovnik, 2006, 169). Demokracija je na splošno pomembna družbena pridobitev, poleg tega pa je pomembna tudi lokalna demokracija. Za to je več razlogov: možnost sodelovanja ljudi pri urejanju skupnih zadev, zmanjševanje neenakosti pri razdelitvi moči, spodbujanje odgovornosti in odzivnosti, uporaba lokalnega znanja (Stoker 2011). Lokalna samouprava v družbi udejanja in omogoča izpeljavo načela subsidiarnosti, ki »posameznika postavlja v center družbene organizacije« (Vlaj 2006, 25). To načelo pomeni, da nižja ozemeljska skupnost opravlja vse zadeve, ki jih je sposobna opravljati glede na svoje zmogljivosti, višja raven pa le tiste zadeve, ki jih je mogoče učinkovito opravljati na tej višji ravni (Šmidovnik 1995, 99). Po tem načelu je pomemben

poudarek učinkovitost v povezavi z zmogljivostjo, ki bo ožji predmet analize in razprave v nadaljevanju.

Z vidika lokalnih skupnosti in načela subsidiarnosti je aktualna je tudi razprava o državi blaginje (blagostanja) – »welfare state«, ki se je razvijala po koncu druge svetovne vojne (Vlaj 2006, 26). Avtorji ugotavljajo, da so ravno v lokalnih skupnostih zametki oz. začetek razvoja koncepta družbe blaginje, saj so lokalne skupnosti že dlje časa uspešno odgovarjale na izzive, ki jih je prinašala industrializacija in urbanizacija (Wollmann 2006, 1424). Tako so si v smislu svojega večjega števila nalog in načela splošne pristojnosti prizadevale za blaginjo ljudi v lokalni skupnosti (Sullivan 2007). Procesi informatizacije in globalizacije pa so pred lokalne skupnosti postavili nove naloge, ki se nenehno spreminjajo, kot se spreminjajo družbene razmere. Na lokalni ravni se dogajajo procesi diverzifikacije participacije. Prihaja do hibridnih struktur na področju institucionalnih rešitev, ki jih sestavljajo vladne in nevladne organizacije. Vladne strukture izgubljajo moč, zaradi avtonomizacije in diverzifikacije pa tudi državna raven izgublja kontrolo (Mlinar 2012, 288).

5.1 Opredelitev lokalne samouprave

Pri opredeljevanju lokalne samouprave moramo vedeti, da obstaja mnogo različnih opredelitev tega pojma. Bistvo je, da lokalna samouprava pomeni »lokalno skupnost, ki ima status samouprave« (Šmidovnik 1995, 27). Tako je lokalna skupnost nosilec lokalne samouprave.Pojem lokalne samouprave združuje prej opisano lokalno skupnost kot sociološko sestavino ter pravno sestavino, ki tej lokalni skupnosti podeljuje avtonomijo oz. samoupravo. O lokalni samoupravi govorimo, ko gre za (samo)upravljanje z lokalnimi zadevami na podlagi pravnega položaja lokalne skupnosti (Vlaj 2006, 16).

Lokalna samouprava v splošnem smislu označuje pojme in procese ter sistem upravljanja na lokalni ravni. Za lokalno samoupravo so značilni avtonomija in samostojnost, decentralizacija in demokratizacija (Vlaj 2006, 16) poleg lokalne zavesti vsebuje še teritorialni, funkcionalni, organizacijski, materialno-finančni in pravni element. Lokalna samouprava je konkretna pravno-sistemska institucija odločanja o lastnih zadevah v lokalni skupnosti (Grafenauer in Brezovnik 2006, 52). Lokalna samouprava je tista raven oblasti, ki je najbližja ljudem in ima nalogo zastopati pomen in stališča lokalnosti (Haček 2008, 6). Lokalna samouprava pomeni upoštevanje različnosti (med potrebami ljudi in med različnimi skupnostmi) in iskanje drugačnih lokalnih rešitev v različnih ekonomskih, družbenih in okoljskih pogojih, ki jih ima posamična lokalna skupnost. Lokalna samouprava se ne samo odziva na različne lokalne pogoje ampak ustvarja drugačne pobude in inovativne rešitve na specifične lokalne probleme (Jones in Stewart 2012, 349). Tako se povečuje lokalna izbira, ki pomeni možnosti širše družbene izbire in ne vodi k uniformiranim in ponavljajočim rešitvam. Na podlagi teh različnih oz. drugačnih rešitev se krepi učenje oblasti. Oblast lahko tako na lokalni ravni spoznanja črpa iz različnosti, drugačnosti, inovativnosti in se tako krepi v smer boljšega delovanja.

Sistem upravljanja in delovanja lokalne samouprave je določen s pravnim redom določene države. Pravni red pa je določen s posamično ustavo, zakonodajo in podzakonskimi akti ter posledično s temeljnimi akti na področju posamične lokalne skupnosti. Lokalna skupnost v konkretnem družbenem sistemu, kot samoupravna lokalna samouprava je tudi politična skupnost. Lokalna samouprava je politična skupnost, ki ima določeno stopnjo avtonomije, ki ji jo zagotavlja konkreten pravni red. Tej normativno-pravni ureditvi lokalne skupnosti rečemo lokalna samouprava. Bistveno za avtonomijo lokalne samouprave je samostojno odločanje o zadevah lokalne skupnosti (Haček 2008, 18; Grafenauer 2000, 32). Seveda pa vsaka lokalna samouprava deluje v sistemih državne oblasti, ki ji podeljuje določeno stopnjo suverenosti in avtonomnosti. Kajti le država je tista, ki ima na svojem ozemlju suverene pravice in oblast (Grafenauer 2000, 41).[10] Država je tista, ki določa, katere so naloge in interesi prebivalcev lokalne skupnosti, katerih upravljanje bo organizirano in izpeljano na lokalni ravni. Tako da težko govorimo o popolnoma izvirnih pristojnostih ali pravicah samoupravnih lokalnih skupnostih, kajti vsaka jih ima toliko, kot jih priznava država. S tega vidika je lokalna samouprava relativen koncept, odvisen od širše državne strukture in od več predpogojev (Kjellberg 1995).

Lokalna samouprava ima po Vlaju (2006, 14-15) pet sestavin oz. elementov, ki opisujejo njene značilnosti, ki so podvržene stalnim procesom razvoja oz. morebitnim reformam:

- funkcionalna sestavina
- ozemeljska-teritorialna sestavina
- organizacijska sestavina
- finančno-materialna sestavina
- pravna sestavina

Pri spremembah lokalne samouprave v smer usmeritve k občanom ter izboljšanja lokalnih javnih storitev izkušnje kažejo, da je potrebno upoštevati tudi pomembne dimenzije, ki se lahko kažejo tudi kot ovire. To sta zlasti upravna kultura in politične strukture. Hkrati pa je lahko ovira tudi pomanjkanje analitičnih znanj in nezadostne informacije o delovanju in obstoječi učinkovitosti lokalnega upravljanja (Martin 1999, 58).

Institucionalni vidik obravnave lokalne samoupravne skupnosti se ukvarja z njenimi organizacijsko-institucionalnimi vidiki. To so institucionalni vidiki deležnikov, zgodovinskega razvoja, socioloških značilnosti in sodobnega diskurza. Na podlagi tega se predpostavlja, da na spreminjanje organiziranosti oz. reform lokalnih samoupravnih skupnosti vplivajo naslednji dejavniki (Wollmann 2008, 5):

1) Politični, ekonomski in drugi deležniki, njihovi interesi, politične preference ter volja in sposobnosti.
2) Zgodovinsko razvit institucionalen in organizacijski vzorec.

---

[10]Le država je na svojem ozemlju po Leonidu Pitamicu (1926) suverena in ima pravico zahtevati pokorščino. Samo država je suverena, drugi javnopravni subjekti pa niso. V skladu s teorijo univerzalnosti moderne države je potrebno upoštevati, da poleg sebe na svojem ozemlju ne dovoljuje nobenih drugih oblasti in kateri so podrejene tudi vse samoupravne skupnosti (čeprav imajo določeno stopnjo samostojnosti).

3) Vsebovane vrednote in norme.
4) Mednarodni diskurz.
5) Socio-ekonomski in proračunski pogoji.

Tako ima lokalna skupnost, ki smo jo do sedaj opredelili na splošno in konceptualno, različne konkretne oblike, ki se med seboj razlikujejo glede na konkretno pravno sistemsko sestavino. Tako govorimo o različnih modelih lokalne samouprave, ki v splošnem pomeni dejansko uresničitev vseh opisanih značilnosti lokalne skupnosti. Tako se z uvedbo lokalne samouprave v zgodovini družbenega razvoja udejanjajo procesi dekoncentracije in decentralizacije, hkrati se zagotavlja demokratičnost političnega sistema. Obenem se uveljavlja načelo subsidiarnosti ter se tako do določene mere ustvarjajo avtonomne lokalne skupnosti. Lokalna samouprava je teritorialna samouprava, saj zajemo to upravljanje le ljudi na določenem omejenem ozemlju. V splošnem in teoretičnem smislu se razlikuje od državne uprave po tem, da je v primeru državne uprave državljan objekt upravljanja, medtem ko je pri samoupravi subjekt upravljanja (Šmidovnik 1995, 192).

Temelj samouprave lokalnih skupnosti sta samostojnost in neodvisnost, kjer v smislu temeljne značilnosti samoupravne decentralizacije prebivalstvo upravlja z lokalno skupnostjo posredno in neposredno (Brezovnik 2008, 93). Pogoj relativne samostojnosti in neodvisnosti je ustrezna stopnja vseh omenjenih vrst decentralizacije.

5.2 Pomen in utemeljitev lokalne samouprave

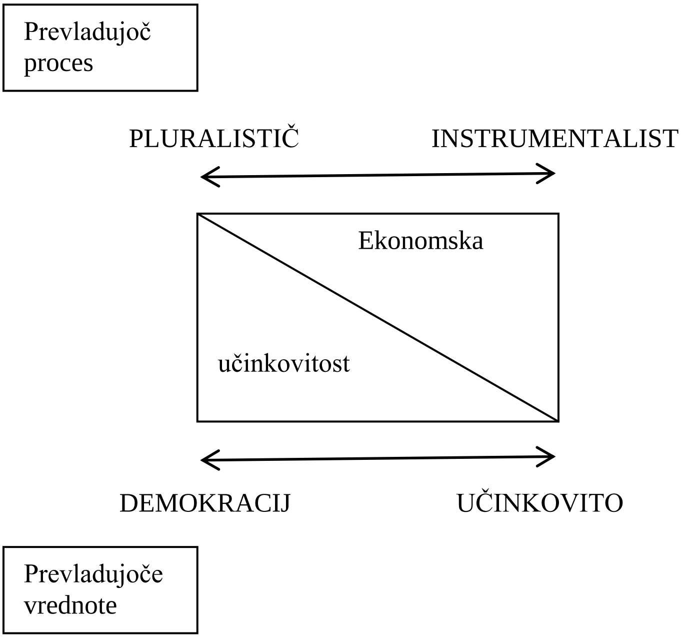
Obstaja mnogo razlogov in teorij o vlogi in pomenu lokalnega upravljanja. Iz upravljanja je izpeljana sposobnost, ki mora zagotavljati elemente obstoja. Sposobnost upravljanja in urejanja lokalnih zadev je osnovni pogoj utemeljenosti obstoja lokalne samouprave. Najpogosteje navedeni argumenti za obstoj lokalnega upravljanja so (Lyons 2007, 52):

- Ekonomska učinkovitost. Lokalna raven je blizu lokalnim razmeram in ima lokalno znanje, zato je na lokalni ravni bolj učinkovita in uspešna od državne ravni, ki je preveč oddaljena. Ker je odgovornost lokalne ravni ožja, se lahko bolj angažira samo na nivoju lokalne skupnosti ter je tako bolj aktivna in bolj odzivna. Lokalna raven omogoča različnim skupnostim izbiro različnih storitev, stopenj fiskalne obremenitve in opredeljuje sprejemljivo ravnanje v različne smeri kot odziv na lastne potrebe, preference in mnenja. Tako se izboljšuje alokativna – razporeditvena učinkovitost, saj se viri usmerjajo v področja, ki so pomembnejša v različnih lokalnih okoljih, tako da se lahko izboljša splošna raven zadovoljstva in blaginje, ki je možna glede na omejene vire.
- Participacija in učenje. Na lokalni ravni se prebivalci najlažje vključujejo v javne procese odločanja. Z lokalne ravni najlažje vplivajo na politiko.
- Omejevanje moči centralne vlade. Ločena politična legitimnost, ki se nahaja na lokalni ravni, je v smislu ohranjanja liberalne demokracije na način razpršitve družbene moči branik pred morebitnimi centralističnimi težnjami države na podlag prevelike moči.

- Svoboda in samoupravljanje. Lokalne ravni imajo pravico, da urejajo svoje probleme, na način za katerega menijo, da je najboljši zanje. To izhaja iz argumenta, ki velja za posameznika, da lahko le on najbolje ureja svoje zadeve.

V demokratičnih ureditvah ima lokalna vlada vlogi, ki sta si nasprotujoči. Gre za pristop lokalne demokracije in pristop lokalnih storitev (Dollery in drugi 2011, 168). Ta dihotomija se lahko opiše tudi kot »legitimnost inputa« in »legitimnost outputa« (Steyvers in drugi 2006, 429). Legitimnost inputa temelji na odzivnosti vlade, ki na participativni način upošteva prebivalce pri sprejemanju odločitev v lokalni skupnosti. Legitimnost outputa pa se pojavlja skozi učinkovite in uspešne javne storitve. Ta dihotomija lokalne samouprave se lahko prikaže tudi shematsko v sliki 2:

Slika 2: Različne vloge lokalne vlade



Vir: Dollery in drugi (2011, 168).

Slika 2 prikazuje nasprotujoče se vrednote v sistemu in s tem povezano usmerjenost procesov k lokalni demokraciji ali lokalnim storitvam. V praksi lokalne skupnosti izvajajo oba procesa, ki se prekrivata. Trajnostna usmeritev lokalne skupnosti, ki je usmerjena bolj v lokalne javne storitve, temelji na finančni trajnosti. Trajnost lokalne uprave na podlagi demokratične usmeritve pa temelji na sposobnosti za zagotavljanja participacije (vibrantnost lokalne demokracije – dostopnost, odgovornost, zastopanje in

odzivnost), lokalnem socialnem kapitalu in odnosih med lokalnimi organi ter na sposobnosti lokalnih oblasti v smislu lokalnega političnega vodenja in zadostne upravno-administrativne ter tehnične sposobnosti (Dollery in drugi 2011, 179).

Za lokalno samoupravo se predpostavlja, da pomeni upravljanje z lokalnimi zadevami, kar je vsebovano v mnogih konceptih, pravnih ureditvah in mednarodnih aktih. Lokalne zadeve so najbolj znane in razumljive ravno na lokalni ravni, kjer je organizirana lokalna samouprava. Da bi se lahko uresničil celoten potencial lokalne skupnosti, tako na področju samouprave (učinkovitost, odzivnost …) kot z vidika demokracije (participativnost, legitimnost, zaupanje …), mora državna raven voditi necentralizirano politiko. Voditi mora politiko, ki lokalnim samoupravnim skupnostim povečuje avtonomijo in jim mora pomagati, da premagajo svoje slabosti in se izognejo nevarnostim, ki jih prinaša lokalizem oz. lokalno vladanje. Družbene prednosti, ki jih prinaša sistem dobre lokalne samouprave, so (Jones in Stewart 2012, 348):

- Razpršitev (difuzija) družbene moči s preprečitvijo koncentracije moči na centralni državni točki.
- Različnost rešitev in odzivov z izognitvijo tveganja centralističnega sprejemanja rešitev, ki morda ne prinašajo želenih rezultatov.
- Praktična in ekonomska raba družbenih virov, da se izognemo nevarnosti, da bi bili državni standardi nepovezani z lokalno zaznavo in potrebami.
- Lokalnost vedenja in odzivov v družbi, ki si ne more privoščiti oddaljenosti, togosti in omejenosti centralistične birokracije.

Lokalna samouprava je zastopnik javnega dobra in koordinator kompleksnih in multi-disciplinarnih javnih politik, ki jih izvaja transparentno in politično odgovorno (Wollmann 2006, 1436). V sodobnem času je lokalna samouprava med nekdanjim hierarhičnim vladanjem in sodobnim vladovanjem, ki izvira od spodaj navzgor. Tako se od političnih nosilcev pričakuje tudi vodenje skupnosti, ki vodi k blaginji ljudi in trajnostnemu razvoju skupnosti. Hkrati pa je potrebno poudariti, da je za dobro lokalno upravljanje pomembno, da je poleg naštetega zelo pomembna sposobnost za učinkovito delovanje, kajti če tega ni, lahko vse prednosti lokalne demokracije zbledijo (Stoker 2004, 202).

Lokalna samouprava je utemeljena z etičnega in uporabnega vidika. Z etičnega neposredno pomeni moralno pravico ljudi, da urejajo svoje stvari in imajo svoje vrednote skupnosti, posredno pa se preko sistema lokalne samouprave ustvarja stabilna demokracija, kar je tudi etično upravičeno (Chandler 2008, 356). Uporabni vidik utemeljitve pa poudarja njen prispevek k uresničevanju ciljev države, ki jih le-ta prenese na lokalno raven, da jih izvede čim bolj primerno in učinkovito. Lokalna samouprava je utemeljena na interesu lokalne skupnosti in bi morala določati in izvajati tiste politike, ki ne zadevajo ljudi izven skupnosti in mora predstavljati poglede in zastopati interese ljudi iz lokalne skupnosti v razmerju do okolja izven lokalne skupnosti (Chandler 2010, 18). Tako je pri lokalni samoupravi pomembna uravnoteženost med demokratičnostjo in učinkovitostjo.

Pri lokalni samoupravi gre za oblike odločanja in upravljanja v tako ali drugače opredeljenih in zasnovanih enotah lokalne skupnosti, ki jim pravimo samoupravne

lokalne skupnosti. Razlika med upravno in samoupravno skupnostjo je v pojmu avtonomije. Za pojav samoupravne skupnosti je potrebna določena stopnja avtonomije. Ta je temeljni vidik politične organizacije družbe (Haček idr. 2008, 18) in ima dve modaliteti: individualno avtonomijo in institucionalno avtonomijo. Lokalna avtonomija, ki je značilnosti lokalne samoupravne skupnosti, je le delna. Lokalne skupnosti niso popolnoma avtonomne, saj država, ki je suverena, skupnosti podeljuje avtonomijo. Ta odnos med državo in lokalnimi skupnostmi je pomembna dimenzija obravnave problematike, ki jo bomo v nadaljevanju še poglobili in razdelali. Država je namreč lahko največji faktor zaviranja razvoja lokalnih skupnosti (Jones in Stewart 2012).

Država kot družbeno najvišja politična skupnost si ne glede na sistem lokalne samouprave obdrži oz. ohrani funkcije usmerjanja lokalnega nivoja iz naslednjih razlogov (Kjellberg 1995, 45): varovanja pravne države, zagotavljanja učinkovitosti lokalne ravni, zagotavljanje razporeditve enakosti virov (redistribucija) med različnimi lokalnimi skupnostmi in pozornost na makroekonomske kazalce. Varovanje delovanja pravne države je najstarejši razlog za poseganje državne ravni na lokalno. Človekove pravice in spoštovanje prava ne moreta biti podvržena zgolj lokalnih okoljem. Tako država zagotavlja legalnost delovanja lokalne samouprave. Skrb za učinkovite storitve je tudi razlog, da lokalna raven ni popolnoma neodvisna. Javna sredstva in viri morajo biti učinkovito porabljeni v preseku lokalnih potreb in doseženih koristi. Država ravno tako skrbi in zagotavlja, da se javne storitve ne glede na sposobnost določenih lokalnih skupnosti ne razlikujejo preveč, ker bi s tem ustvarila preveč različne pogoje za svoje državljane. Tako nastopa država v redistributivni vlogi s ciljem enakih možnosti za različne lokalne skupnosti. Zadnji razlog za intervencije in skrb države pa so makroekonomski razlogi, ki jim morajo lokalne samouprave upoštevati. Prevelika avtonomija lokalnih oblasti bi lahko imela prevelik makroekonomski vpliv na državo.

Deklarativno in dejansko si lokalna samoupravna skupnost prizadeva za avtonomijo, ki je lahko na različnih stopnjah. Ne glede na stopnjo se z vidika sistemske funkcije za obe instituciji predpostavlja določen nadzor lokalne ravni s strani državne ravni delovanja. Ta nadzor obstaja zato, da preprečuje škodljivo preseganje okvirov delovanja glede na pristojnosti in zagotavlja ravnovesje med javnimi interesi, interesi lokalne skupnosti in individualnimi pravicami, ki so opredeljene v državni zakonodaji (Vlaj 2006, 222).

5.3 Vidiki obravnave in tipologija lokalne samouprave

Lokalno samoupravo v smislu upravljanja lokalne skupnosti lahko obravnavamo z vidika treh širših teoretičnih perspektiv, ki vplivajo tudi na zorne kote obravnave upravljavske sposobnosti. O vodenju lokalne uprave lahko govorimo z vidika ekonomskih teorij proizvodnje storitev, z vidika kontingenčne organizacijske teorije in z vidika teorije upravljanja z viri, ki predstavljajo specifične produkcijske zmožnosti (Walker in Andrews 2013, 7). Ekonomska teorija se ukvarja z ekonomijo obsega in s tega vidika primerno velikostjo lokalne samoupravne enote, z lastniškim vidikom izvajanja javnih storitev ter z učinkovitim in uspešnim izvajanjem javnih storitev. Organizacijska teorija preučuje vidik velikosti, strukture, procesov, odnosov z okoljem z vidika lokalne uprave. Išče primernost povezanosti med organizacijsko obliko in cilji. Vključuje tudi strateško načrtovanje v povezavi z organizacijskim okoljem. Tretja teorija se ukvarja z obravnavo virov, ki so ključnega pomena za sposobnost lokalne samouprave. Posamične vrste kapitala, vrste virov in njihovega menedžeriranja

predstavlja zmožnosti in konkurenčne prednosti posamične lokalne skupnosti. Vključuje obravnavo menedžerskega sistema, kvalitete vodenja, učinkovitost in uspešnost delovanja ter povezave s ključnimi deležniki v okolju. Argumenti, temelječi na virih, poudarjajo, da imajo visoko sposobne lokalne uprave kombinacijo močnih politik, programov in upravljanja z viri.

Lokalni samoupravi tako pristopamo z različnih vidikov. Obstaja vidik, ki poudarja predvsem predstavniško vlogo lokalne oblasti in na drugi strani liberalno stališče, ki poudarja učinkovitost izvajanja javnih služb (Haček 2012, 77). Za učinkovitost javnih služb je pomembna ekonomija obsega in njihova ekonomska učinkovitost. Za predstavniško vlogo so pomembni povezanost, sodelovanje in večja odgovornost.

Pri preučevanju lokalne samouprave ne smemo obravnavati samo organizacijsko-institucionalnega okvirja oz. vidika, ampak tudi politični vidik. Oba vidika vplivata na upravljavsko sposobnost posamezne lokalne skupnosti. Pri ožji obravnavi lokalne skupnosti v skladu z normativno-pravno ureditvijo bomo pozornost posvetili tudi razmejitvi med političnim in upravnim vplivom na upravljavsko sposobnost. Politika (politični funkcionarji) in uprava (javni uslužbenci) sta v medsebojni povezanosti, vzajemnem odnosu in soodvisnosti, tako da njuno razmerje pomembno vliva na sprejemanje in izvajanje javnih politik in na upravljavsko sposobnost (Haček 2009, 158). Med upravnim in političnim delom sistema obstajajo različne predstave o odnosih med njima (Aberbach, Putnam, Rockman 1981)[11]. Te gredo v smer progresivne razširitve vloge javnih uslužbencev s funkcijami, ki se nanašajo bolj na pristojnosti politikov. To dejstvo moramo upoštevati pri obravnavi upravljavske sposobnosti, ki zajema oba tukaj omenjena dela dihotomije.

Pri obravnavi lokalne samouprave v evropskem prostoru imamo dva vidika nastanka oz. izvirne ideje in s tem tudi različne vidike obravnave sposobnosti. Obstajata:

1. Anglosaksonska teorija, ki je ni mogoče razlagati s teorijo decentralizacije. Ta šteje lokalno samoupravo za izvirno institucijo, ki v začetku ni bila podrejena centralni državni oblasti, ki bi jo urejala po svoje (Šmidovnik 1995, 34). V zgodovini razvoja lokalnih skupnosti v tem okolju so lokalne samoupravne skupnosti nastajale po naravni poti in so že od nastanka izvajale celotne državne zakonodaje. Tako je bistvo lokalne samouprave v britanskem modelu bolj v političnih elementih vladanja v lokalnih skupnostih in bolj kot lokalno upravljanje je poudarjena lokalna demokracija. Lokalna demokracija ima v Veliki Britaniji bogato tradicijo, ki je lahko prikazana skozi političen ali organizacijski sistem in tudi skozi kritiko le-tega (Orr in Russ 2009). Politična tradicija vključuje: lokalizem, demokracijo, politiko strank, vladanje, županstvo. Organizacijska tradicija pa vključuje: profesionalnost/strokovnost, regulativnost, management, potrošništvo in partnerstvo.

[11] Odnos med njima, opisan kot dihotomija med upravo in politiko, je opisan kot specifičen problem sodobne države, saj odseva nasprotje med tehnično učinkovitostjo in demokratično odgovornostjo. Tako so razvite tudi štiri podobe odnosa (Aberbach, Putnam, Rockman 1981), pet idealno tipskih modelov Petersa in štiri variacije dovzetnosti sistema javnih uslužbencev do političnih institucij Headya (Haček 2009, 206). Obstajajo pa tudi empirične raziskave tega odnosa za področje Srednje in Vzhodne Evrope.

Medtem ko kritika lokalne samouprave izhaja iz tradicij krize, fragmentacije, centralizacije in modernizacije.

2. Evropska kontinentalna teorija, ki obravnava izvor nastanka lokalne samouprave pod pojmom decentralizacije. Pri tem se naloge z države prenašajo na druge organizacije, ki so razmeroma samostojne. Pri obravnavi značilnosti lokalne samouprave je možen tudi njen vidik kot decentralizirane državne ureditve (Šmidovnik 1995, 32; Grafenauer 2000, 71). Poznamo sicer več različnih tipologij decentralizacije (Pollit in drugi 1998, 7). Pri vzpostavitvi lokalne samouprave govorimo o politični ter horizontalni decentralizaciji. Tako lokalna samouprava nastopa kot decentralizirana enota države, ki ima delno samostojnost. Toda procesi in postopki decentralizacije, ki so pomembni pri eni razlagi nastanka lokalne samouprave, so aktualni tudi v sodobnem času. Ti procesi z uvedbami reform in preoblikovanjem držav nenehno potekajo. Decentralizacija je v okviru javne uprave mogoča na dva načina (Grafenauer 2000, 74): administrativna decentralizacija ali decentralizacija po samoupravnih lokalnih enotah. Širša decentralizacije je slednja, kajti tam, kjer poteka, mora proces decentralizacije biti teritorialen, upraven, političen in fiskalen (Brezovnik in Oplotnik, 2003, 18; Brezovnik 2008). Pri lokalni samoupravi je namreč zelo pomemben družbeni proces decentralizacija kot uveljavitev načela subsidiarnosti, ki podeljuje avtonomijo ter s tem pravice, dolžnosti in družbeno odgovornost (Yilmaz in drugi 2008).

Razlika med obema teorijama, ki pa ima posledice tudi v načinu funkcioniranja lokalne samouprave, je tudi v tem, kako so v splošnem opredeljene njene naloge in s tem bistveno povezane sposobnosti. V Evropskih kontinentalnih državah velja načelo splošne pristojnosti (Vlaj 2006, 20; Wollmann 2006, 1423). To načelo pomeni, da je lokalna pristojnost za vse javne zadeve, razen za tiste, ki so opredeljene in podeljene drugim nosilcem javnih pooblastil s strani države. V nasprotju s takšno opredelitvijo pa velja načelo omejenih pooblastil (*ultra vires*), kjer lahko lokalne oblasti izvajajo samo pristojnosti, ki so jim izrecno dodeljene in dovoljene (Stewart 2003, 37). Kaže pa, da se ti dve glavni smeri razvoja lokalne samouprave konvergirata (Wollmann 2008).

Nekateri avtorji različne evropske sisteme lokalne samouprave razdeljujejo na severni in južni del (Goldsmith 2006). Pri tem upoštevajo razlikovanje na pravno lokalnost in politično lokalnost (Page in Goldsmith 1987). Severna skupina (Skandinavija, Anglija in Nizozemska) imajo obliko pravne lokalnosti, kjer je splošno sprejeta vrednota lokalne samouprave in decentralizacije. Lokalna samouprava je tako utemeljena pravno formalno in ima pomembno vlogo pri oblikovanju in izvajanju javnih storitev (Andrew in Goldsmith 1998, 109). Južna skupina (Belgija, Francija, Španija, Italija in Grčija) imajo poudarjeno politično lokalnost, kjer so močne vrednote komunitarizma in lokalnega predstavništva skupnosti. To odraža vrednote skupnosti in so tako lokalni interesi predstavljeni na državni ravni (Andrew in Goldsmith 1998, 110). Lokalna raven pa je do ljudi obenem bolj odgovorna in bolj odzivna od državne ravni.

V državi je v okviru širšega družbenega in državnega političnega sistema postavljen konkreten sistem lokalne samouprave. Tako je v literaturi obdelana in znana tipologija lokalne samouprave temelječa na odnosih med državno in lokalno ravnijo (Page in Goldsmith 1987). Ta tipologija temelji na treh spremenljivkah: funkcije in naloge, ki jih

ima lokalna samoupravna skupnost; avtonomija oz. diskrecija, ki jih imajo pri izvajanju teh nalog, in stopnja dostopa oz. vpliva lokalne ravni na državno raven. V skladu s temi tremi spremenljivkami so lahko opišejo posamezni sistemi lokalne samouprave v smislu primerjave med njimi. Te pa so podvržene stalnim družbenim spremembam.

Obstaja tudi tipologija lokalne samouprave glede na enovitost (uniformiranost) nalog ali dvojnost nalog ter tako tipologija ločenosti ali integriranosti v razmerju do države (Wollmann 2008). Pri tipu enovitosti nalog gre za koncept, da ko se pristojnosti in naloge prenesejo na lokalno raven, le-te postanejo izvirne (lastne) pristojnosti lokalne samouprave. Izvirne odločitve so na lokalni politični ravni in država ima le nadzor nad zakonitostjo delovanja (primer sta Anglija in Švedska). Pri tipu dvojnosti narave nalog lokalne samouprave imajo dve vrsti nalog: izvirne pristojnosti in prenesene naloge s strani države. Te naloge država ne nadzoruje le v smislu zakonitosti ampak tudi vsebinsko (primer teh lokalnih sistemov sta Nemčija in Francija). Tako lahko po tej tipologiji model lokalne samouprave opišemo kot ločen (Anglija, Švedska) ali integriran (Nemčija) (Wollmann 2008, 18).

5.4 Decentralizacija - proces oblikovanja lokalne samouprave

Pri obravnavi upravljavskih oz. organizacijskih struktur na lokalni ravni je določena rešitev izbrana k okviru dihotomije *decentralizacija – centralizacija*. Organizacijska struktura, ki je izbrana, ima svoje prednosti in slabosti in pomembno vpliva na izvajanje nalog ter vpliva na pričakovane sposobnosti lokalne ravni. Utemeljitve obeh možnih konceptov struktur lahko obravnavamo z vidika fiskalnih rezultatov, ekonomskih posledic, družbene enakosti in posledic za okolje. Te utemeljitve prikazujemo v tabeli 4 (Kim in Jurey 2013, 112):

Tabela 4: Vidiki posledic stopnje decentralizacije lokalnih struktur

	Nasprotujoča pogleda	
Vidik	Argumenti za decentralizirano upravljavsko strukturo	Argumenti za bolj konsolidirano upravljavsko strukturo
Fiskalni rezultati	Bolj decentralizirana upravljavska struktura lahko ustvari konstruktivno (pravno) konkurenco in tako izboljša skupno fiskalno učinkovitost	Decentraliziran upravljavski sistem lahko poslabša ekonomijo obsega v javnem sektorju in povzroči fiskalno neučinkovitost.
Regionalne ekonomske posledice	Decentralizacija lokalnega upravljanja lahko pospešuje regionalno ekonomsko rast in spodbuja konkurenco med občinami ter tako izboljšuje blaginjo ljudi in razvoj gospodarstva.	Decentralizirane razmere lahko zavirajo regionalne ekonomske obete zaradi administrativne neučinkovitosti, pomanjkanja regulacijske konsistentnosti in težavnosti doseganja strateškega

		sodelovanja za ekonomski razvoj.
Vprašanja družbene enakosti	Decentralizirano upravljanje neposredno ne povzroča neenakosti ali zmanjšuje porabe za socialne programe.	Bolj fragmentirana struktura je povezana z družbeno neenakostjo, kot je rasna/etnična segregacija, ekonomske razlike in zmanjšanje enakih možnosti.
Okoljske posledice	Decentralizirani sistemi lahko pomenijo bistvene prednosti pri lokalnem načrtovanju in odločanju na podlagi avtonomije in prilagodljivosti, namesto postavljanja ovir za učinkovit menedžment pri združevanju virov.	Politična fragmentacija lahko povzroči raznolik vzorec urbanega razvoja in je ovira uspešnega okoljskega načrtovanja in menedžmenta virov.

Vir: Kim in Jurey (2013, 112).

Decentralizacija je proces, s katerim nastaja lokalna samouprava in je povezana z upravljavsko sposobnostjo. Raven na kontinuumu med centralizacijo in decentralizacijo je zunanji dejavnik sposobnosti. Prednosti, ki so hkrati argumenti za decentralizacijo, so s tem, da lokalna različnost spodbuja inovativne rešitve. Te rešitve so bolj prilagojene potrebam ljudi in so zelo različne v različnih lokalnih okoljih. Hkrati je lokalna oblast bližje ljudem in njihovim težavam. Uprava na lokalni ravni je bolj prilagodljiva (manj birokratska), inovativna in ustvarjalna ter tako bolj uspešna pri izvedbi. Na lokalni ravni je poenostavljen nadzor in vrednotenje, kar lahko poveča politično stabilnost ter uspešnost demokratičnosti (De Vries 2000, 197). Je pa to odvisno od okoliščin, kjer poteka proces decentralizacije. Kot argument proti decentralizaciji oz. kot njene slabosti se navaja nevarnost neenakosti oz. neenakih možnosti za prebivalce glede na različne lokalne enote. Nadalje je problem »free riderstva« med lokalnimi skupnostmi, kjer imajo premajhne enote neupravičene koristi s strani večjih lokalni enot. Problem nastopi tudi v primeru nezadostne sposobnosti lokalnih enot, da rešujejo kompleksne težave. Ob nizki volilni udeležbi je na lokalni ravni lahko nizka stopnja legitimnosti, preveliko prilagajanje lokalnih politik, možnost ponovne izvolitve in zaradi tega neučinkovitost in nevarnost nesmotrne porabe sredstev (De Vries 2000, 200). Obenem pa obstaja možnost tretje poti, kjer se odvisno od posamezne politike ali področja lahko presoja, ali je boljša decentralizirana ali centralizirana oblika organiziranosti in delovanja.

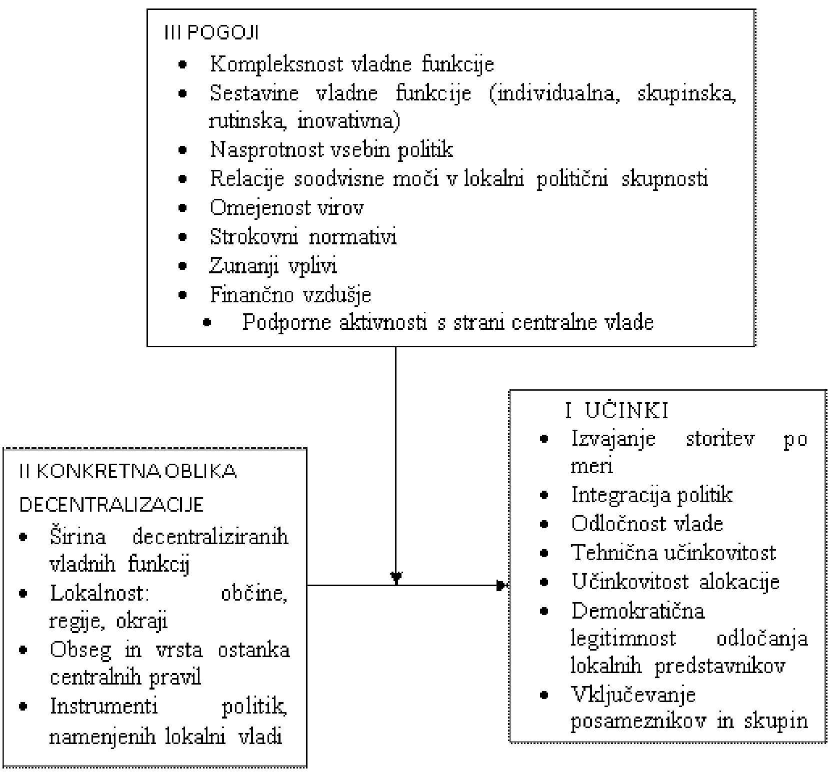
Pri lokalni samoupravi obstajajo cilji oz. usmeritve, ki jim sledijo reforme tega področja v evropskem prostoru. Reforme na področju lokalne samouprave, ki potekajo s procesi horizontalne decentralizacije in vertikalne spremembe izvajalcev lokalnih javnih nalog (vključevanje zasebnih nosilcev in civilne družbe), imajo po različnih evropskih državah različne rezultate z vidika učinkovitosti pri izvajanju storitev, uspešnosti politik, koordinaciji in odgovornosti, pri nekaterih kazalcih je prišlo namreč do

poslabšanja (Kuhlmann 2010, 17). Tako se ne more razumeti, da je decentralizacija vedno uspešna in da je lahko v praksi lokalna raven tudi neprimerna za določene javne naloge. Vsekakor pa gospodarska kriza, ki je nastopila leta 2009, postavlja pred procese določanja razmerja različnih ravni javnega upravljanja nove izzive. Pri decentralizaciji nastopajo tudi nevarnosti v smislu ustreznega zagotavljanje reprezentativnosti (ki je lahko prenizka) in skrajnosti stališč (ki lahko prevladajo) (Hankla in Downs 2010).

Hkrati pa je potrebno poudariti, da je decentralizacija (ali devolucija) lahko bolj uspešna, če prihajajo potrebe in pobude z lokalne ravni (Honadle 2001, 86). Lokalne oblasti glede na sposobnosti, ki so kompleksne (finančne, menedžerske, družbene in politične), najbolje ocenijo, katere politike lahko prevzamejo na lokalno raven. Hkrati same lokalne oblasti najbolje vedo, kje so področja, kjer je smiselno sodelovanje, kjer je potrebna pomoč idr.

Decentralizacija, ki pomeni izgradnjo sistema lokalne samouprave je odvisna od več dejavnikov. V različnih družbenih sistemih je različna, toda ima podobne dejavnike, ki so s kontingenčnega vidika prikazani v naslednji sliki 2.3 (Fleurke in Hulst 2006, 53):

Slika 3: Kontingenčni pristop k decentralizaciji

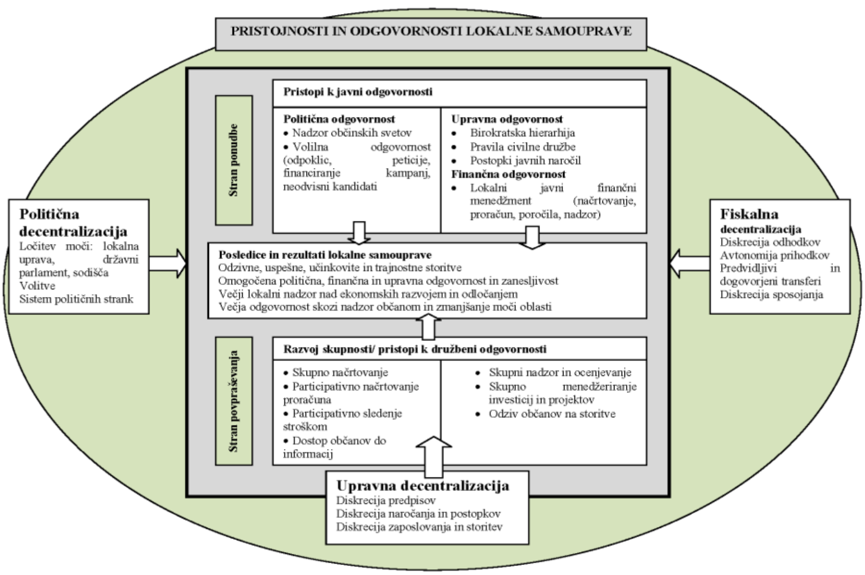


Vir: Fleurke in Hulst (2006, 53).

Ugotavlja se, da za vsako funkcijo oz. nalogo ni primerna decentralizacija, ki tako ni splošno in univerzalno koristen in uporabljiv proces. Upoštevati je potrebno prikazane pogoje in dejavnike. Stopnja decentralizacije je v različnih državah različna. Lahko se meri kvantitativno in kvalitativno in je povezana tudi s sposobnostj1o lokalne ravni. Leta se lahko ocenjuje in meri z naslednjimi dejavniki (Sellers in Lidstrom 2007, 618): ustavno varovanje lokalne avtonomije, zastopanje lokalnih interesov s strani skupnih organizacij na državni ravni – korporativistična reprezentacija, delež lokalnega zaposlovanja v javnem zaposlovanju države, delež lokalne porabe v smislu deleža celotne javne porabe države, delež lokalnih davkov v skupnih davkih države, politična in administrativna sposobnost.

Izgradnja lokalne samoupravne skupnosti je posledica izpeljanih ali določenih procesov decentralizacije, ki se dogaja tudi kot kombinacija ponudbe (oblast) in povpraševanja (občani) in vodi k odgovornosti do občanov (Yilmaz in drugi 2008). Shematsko prikazujemo dejavnike lokalne oblasti z vidika procesov decentralizacije, pristojnosti in odgovornosti v sliki 4:

Slika 4: Izgradnja lokalne samouprave



Pri tem shematskem prikazu lokalne samouprave so pomembne naslednje utemeljitve (Yilmaz in drugi 2008, 2):

- Decentralizacija daje moč in odgovornost lokalnim nivojem oblasti v treh dimenzijah: politični, administrativno-upravni in fiskalni. To daje lokalni ravni diskrecijo.
- Ta diskretnost (avtonomna izbira) zahteva vpeljavo delujočega sistema odgovornosti. Lokalne oblasti so odgovorne vladi in državnem nivoju (odgovornost navzgor) in prebivalcem (odgovornost navzdol).
- Javni mehanizmi nadzora odgovornosti so braniki zlorab lokalne diskrecije, imajo pa pomanjkljivosti. Nove oblike javne odgovornosti, ki omogočajo neposreden angažma prebivalcev pri javnih zadevah, so komplementarne javnim mehanizmom.
- Javna in družbena odgovornost morata biti združena tako, da imajo prebivalci možnost in priložnost zahtevati transparentnost in izboljšanje javnih storitev.

Procesi decentralizacije, ki morajo prinašati koristi za lokalne skupnosti in za družbo, morajo za uspešno izvedbo imeti te pogoje: demokratične volitve, proračunsko svobodo na sub-državni ravni, dostop od virov na sub-državni ravni in z državne ravni zagotovljene enake sistemske pogoje vsem sub-državnim ravnem (Hankla in Downs 2010. 763).

5.5 Značilnosti lokalne samouprave

Kot smo ugotovili, obstaja več vidikov in tipologij lokalne samouprave, kar je povezano z upravljavsko sposobnostjo. Te so odvisne tudi od tradicije nastanka oz. od poudarka določenega vidika obravnave. Kljub temu imajo različni sistemi lokalne samouprave nekatere skupne značilnosti. Za lokalno samoupravo se tako največkrat navajajo naslednje značilnosti (Grafenauer in Brezovnik 2006, 52):

- da predstavlja način upravljanja (samostojnega, neodvisnega odločanja) skupnih zadev;
- da se dogaja v teritorialni enoti lokalni skupnosti;
- da je njen bistven element, da prebivalci lokalne skupnosti samostojno izbirajo svoje predstavniške organe;
- da ima samoupravna lokalna skupnost svoje pristojnosti;
- da ima lokalna samouprava z državnimi predpisi opredeljen status, ki vključuje lastnost oseb javnega prava in da ima zagotovljene vsaj minimalne materialne temelje delovanja.

Za lokalno samoupravo je značilno, da je blizu ljudem, kar jim omogoča neposredno sodelovanje pri upravljanju. Tako je na lokalni ravni večja stopnja politične participacije posameznikov pri upravljanju skupnih zadev. Lokalna politika ima tako vzgojno vrednost (učenje politike) in veliko zmožnost za ustvarjanje pripadnosti in s tem tudi identitete (Brezovšek 2009, 12). Lokalna demokracija povečuje legitimnost same demokracije na državni ravni (Vetter 2002), kajti ljudem je bližja in imajo dobre izkušnje možnosti vplivanja. Sodobna vloga lokalne demokracije je pomembnejša od zgolj vloge lokalne samouprave, kajti to je tudi bistvena značilnost širše demokratične politične skupnosti (Brezovšek 2009a, 46).

Načela lokalne samouprave temeljijo na treh temeljnih idejah: lokalne oblasti lahko imajo lastno organizacijsko- upravno strukturo, hkrati imajo svoja lastna pooblastila in svobodno (v okviru državnih pravil in nadzora) upravljajo za lastnimi zadevami, kjer niso podrejena drugim telesom (tudi državni ravni ne) in tako niso v hierarhičnem odnosu z državo (Vlaj 2006, 222). Država ima nad dejavnosti lokalni oblasti zgolj nadzorstveno funkcijo v smislu upravnih zadev in zakonitosti izvajanja dejavnosti. Zlasti v konceptu novega lokalizma ima država pristojnost in nadzor nad kvaliteto in standardi ter normativi izvajanja lokalnih dejavnosti, ki se na tem nivoju tudi izvajajo. Nadzor lokalne skupnosti je tako lahko pravni, finančni in politični (Vlaj 2006, 222). Kot smo opisali, pravni nadzor vršita državna raven oblasti in pravosodni sistem države. Finančni nadzor vrši država in za to ustanovljene agencije ter druge institucije. Politični nadzor pa ni v domeni države, ampak se izvršuje znotraj lokalne skupnosti s strani občanov in javnosti.

Na lokalni ravni je prisotna visoka stopnja participacije ljudi pri urejanju skupnih zadev, kar predstavlja njihovo politično angažiranost in izražanje svobode (Mill 1995). Izhajajoč iz utilitarizma se lokalna samouprava etično lahko utemelji po načelu, da naj ima posameznik čim več mogoče svobode. Naj čim bolj svobodno in samostojno ureja stvari, ki se tičejo le njega (Chandler 2010). Kar velja za svobodo posameznika, velja analogno za ožjo in širšo skupino ljudi. Ta liberalistični vidik lokalno samoupravo utemeljuje kot politično strukturo, ki zagotavlja, da so odločitve sprejete s strani tistih, ki jih te odločitve zadevajo. Lokalna samouprava vključuje tudi lokalni politični sistem, ki ga predstavljajo na demokratičen način izvoljeni predstavniki. Njihovo vlogo bom vključili tudi kot dejavnik sposobnosti lokalne ravni. Raziskave ugotavljajo, da obstajajo štiri področja, s katerimi se predstavniki političnega dela lokalne samouprave ukvarjajo. To so (Martin 1997):

- Oblikovanje in podpiranje razvoja osnov skupnosti.
- Opredelitev jasne strateške usmeritve lokalnim izvršnim in upravnim strukturam.
- Pogajanja in vzpodbujanje učinkovitih partnerstev z ostalimi javnimi, zasebnimi in prostovoljnimi agencijami.
- Predstavljanje potreb in interesov lokalnih skupnosti na državni, evropski in mednarodni ravni.

Pri lokalni samoupravi poznamo tudi konkurenco med lokalnimi enotami. Le-ta v skladu s teorijo javne izbire zagotavlja boljše rezultate delovanja organizacije (učinkovitost in smotrno alokacijo virov kot odziv na potrebe prebivalcev). Za konkurenco na lokalni ravni so potrebni trije pogoji (Boyne 1996, 708): 1) struktura sistema, ki mora imeti zadostno število enot in število ravni 2) stopnja lokalne avtonomije, ki omogočajo različno kvaliteto in kvantiteto lokalnih dobrin (višja je avtonomija, večja konkurenčnost je mogoča) in 3) omejeno financiranje z državne ravni (čim višji lokalni finančni viri), kar pomeni finančne posledice za lokalno raven na podlagi odločitev o svojih financah (cene javnih storitev ipd.). Konkurenca pa se lahko dogaja znotraj same enote lokalne samouprave (za moč in vire), med posameznimi organi in drugimi organizacijami za ponudbo javnih storitev znotraj lokalnih mej in konkurence med različnimi enotami lokalne samouprave (Boyne 1996, 704).

5.6 Vodenje skupnosti

Ko bomo kasneje prešli na obravnavo upravljavske sposobnosti lokalnih skupnosti, je pomembno, da analiziramo in omenjamo raziskave o sedanjem stanju na področju lokalne samouprave v določenih primerljivih in že omenjenih okoljih. Posebej v širšem smislu obravnave upravljavske sposobnosti, ki vključuje nevladne družbene dejavnike, procese in vire. V britanskem prostoru se pri obravnavi lokalne samouprave pojavlja koncept, ki mu pravimo – oblikovanje skupnosti (prostora) (angleško: place- shaping) (Lyons 2007). To oblikovanje skupnosti je opredeljeno kot sodobna vloga lokalnih oblasti, ki pomeni ustvarjalno uporabo moči in vpliva na razvoj splošne blaginje skupnosti in njenih prebivalcev (Lyons 2007, 51). Avtorji navajajo naslednje sestavine tega razvoja lokalnih oblasti (Van de Walle 2010, 25):

- Izgradnja in oblikovanje lokalne identitete
- Predstavljanje skupnosti
- Regulacija škodljivega in motečega ravnanja
- Skrb za kohezivnost skupnosti, spodbujanje dialoga in zagotavljanje pluralnosti
- Iskanje konsenza in odpravljanje nesoglasij
- Spodbujanje uspešnosti lokalne ekonomije (gospodarstva) ob hkratni skrbi za okolje
- Razumevanje lokalnih potreb in prioritet ter zagotavljanje ustreznih lokalnih storitev
- Sodelovanje z organizacijami v lokalni skupnosti v skrbi za varnost

Lokalno upravljanje v širšem smislu se opredeljuje tudi kot vodenje skupnosti oz. oblikovanje družbenega prostora, kot kategorija, ki se zagotavlja s posebno vrsto sposobnosti. To se loči na tri različna, toda prekrivajoča področja: lokalno demokratično vodenje, vodenje skozi partnerstva in lastno vodenje skupnosti. Ravno vodenje skupnosti je povezano z izgradnjo sposobnosti in socialnega kapitala, ki se izgrajuje v sodelovanju med lokalno skupnostjo in lokalno oblastjo (Madden 2010, 178). Vloga lokalnih oblasti z vidika vodenja skupnosti se je s časom spreminjala in se lahko opredeli iz štirih interpretacij vodenja, ki so: simbol sprememb, vzpostavitelj formalnih pogojev, izražanje glasu ljudstva in uporabno sredstvo (Sullivan 2007). Te različne interpretacije so prikazane tabelarično v naslednji tabeli:

Tabela 5: Interpretacija vodenja skupnosti

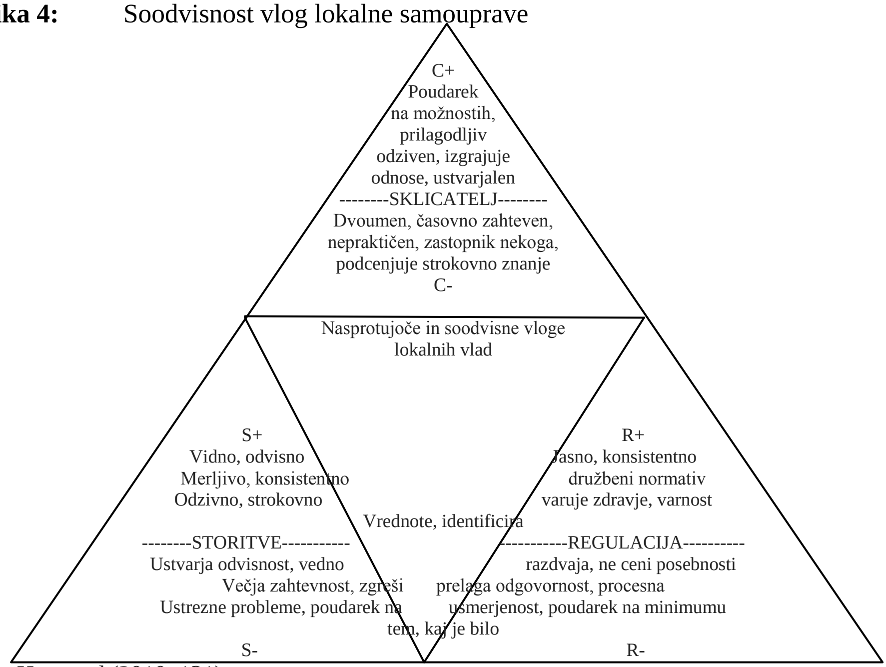
	Interpretacija /razlaga			
	Simbol sprememb	Formalizacija lokalne oblasti, kot pogoja	Izražanje glasu ljudstva	Primeren pripomoček
Tradicija lokalne oblasti	Prilagodljiva organizacija	Lokalna samouprava	Krepitev skupnosti	Agent centraliziranega nadzora
Narava vodenja skupnosti	Modernizacija	Vladovanje skupnosti	Devolucija	Nova centralno-lokalna ureditev
Zgodba	Mejnik za novo	Večja moč za	Boljše	Dosežek

	dobo lokalnega upravljanja	smisel v kompleksnem svetu	odločanje in odzivne storitve	ključnih rezultatov
Vpliv na lokalno vladanje I	Lokalno določeno znotraj državnega okvira	Strateško doseganje in promocija lokalnih vrednot in idej	Močnejše sodelovanje s skupnostmi po več plateh	Zmanjšana vloga, povečanje vloge drugih organov
Vpliv na lokalno vladanje II	Prazen simbol, ki povzroča cinizem	Menedžerska koordinacija	Izziv za legitimnost izvoljenih predstavnikov	Lokalno zavračanje in ustvarjanje alternativnih predlogov

Vir: Sullivan (2007, 145).

Lokalna samouprava ni zgolj institucija, ki učinkovito zagotavlja javne dobrine, ampak jo moramo videti tudi kot politično skupnost, ki si postavlja cilje ter zagotavlja demokracijo na lokalni ravni. Govorimo lahko o demokratični sposobnosti na lokalni ravni. Tako združuje skupnost, zagotavlja javne storitve ter ustvarja in izvaja regulativno funkcijo (Hayward 2010, 131). Vse te komponente lokalne samouprave pa morajo biti med seboj uravnotežene (so lahko soodvisne in tudi nasprotujoče). To prikazujemo v sliki 2.5, ki prikazuje tri vloge (sklicatelj oz. povezovalec lokalne skupnosti, ponudnik storitev in regulator) lokalne samouprave s prikazom nasprotij in soodvisnosti (Hayward 2010, 131):

Slika 4: Soodvisnost vlog lokalne samouprave



Vir: Hayward (2010, 131)

Od njih je pogosto zahtevana odzivnost na potrebe ljudi oz. fleksibilnost lokalnih samoupravnih skupnosti. Raziskave ugotavljajo, da v sodobnem času, ko se prehaja od klasičnega koncepta avtoritativnega vladanja v smer mrežnega vladovanja z družbenimi skupinami, raste pomen fleksibilnosti v lokalni samoupravi (Nyseth in Ringholm 2008). Vzorci fleksibilnosti med družbenimi skupinami in lokalno oblastjo so prikazani v tabeli 6:

Tabela 6: Vzorci fleksibilnosti med družbenimi skupinami in lokalno oblastjo

	Način fleksibilnega odziva	
Oblika sodelovanja	*Splošno*	*Specifično/konkretno*
Formalna	Ukrivljanje pravil	Ustvarjalno finančno planiranje
Neformalna	Osebni odnosi	Ad hoc rešitve

Vir: Nyseth in Rincolm (2008, 479).

5.7 Naloge lokalne samouprave

Zadeve, ki jih opravljajo samoupravne lokalne skupnosti, se teoretično delijo v dve skupini (Grafenauer 2000, 34) in so povezane s sposobnostjo opravljanje teh nalog. V prvo spadajo zadeve lastnega delovnega področja oz. izvirne lokalne zadeve, v drugo pa prenesene naloge državne uprave. Za izvirne naloge je odločilno, da morajo biti po svoji naravi »lokalne zadeve«, da morajo biti primerne za to, da se lokalno urejajo in da se tičejo le prebivalcev lokalne samoupravne skupnosti. Le te so različne in se različno uveljavljajo po različnih državah.

Delitev nalog in politik med državno in lokalno ravnijo je dinamičen in spreminjajoč proces. Zaradi aktualne situacije svetovne gospodarske krize se na področju skrbi za blaginjo krepi vloga države in ta prevzema oz. centralizira odločanje s tega področja (Lyngstad 2010, 94). Na lokalni ravni pa se krepijo odločitve, povezane z ekonomskimi in razvojnimi politikami, kjer pri odločitvah sodeluje več nosilcev in se uvaja koncept vladovanja - local governance (Lyngstad 2010, 107) ali sovladanja (Roiseland 2010, 138). Med sodobnim obravnavanjem lokalne samouprave se tako pojavljajo novi koncepti, kjer se ugotavlja stanje lokalne samouprave, nove okoliščine in trendi razvoja. Lokalna samouprava se vedno preučuje v različnih državah, kajti med državami so sistemi različni, čeprav podobni in primerljivi.

Vladovanje se nanaša na načine, kako oblastne organizacije in druge institucije v družbi medsebojno delujejo in vplivajo, kako se sprejemajo odločitve in v kakšnih odnosih so s prebivalci (Bačlija 2010, 74). Vladovanje se nanaša na samoorganizirano delovanje akterjev, ki so vključeni v medorganizacijske mreže (Rhodes 1996, 660). Vladovanje je aktualen način obravnave sprejemanja odločitev oz. sodobnim soodvisnim razmeram prilagojen način vladanja in ne upravljanja, ker gre za veliko število institucij, decentralizirano birokratsko strukturo, ekstenzivna horizontalna omrežja, ekstenzivna mednarodna omrežja, nove in predstavniške demokratične povezave, inovativno učenje politike, decentralizirano centralno oblast ter župansko oz. karizmatično vodenje (John 2001, 17). Značilnosti vladovanja so soodvisnost med institucijami (javnimi in

zasebnimi); nenehne interakcije med akterji v omrežju zaradi izmenjave virov in pogajanj o skupnih ciljih; delovanje po pravilih, ki izhajajo iz zaupanja med akterji v omrežjih; določena stopnja avtonomije omrežij od države, ki ji niso odgovorna, saj so samoorganizirana (država jih le usmerja) (Rhodes 1996, 660).

Vladovanje prinaša v lokalne skupnosti tudi institucionalne spremembe, kjer moramo upoštevati naravo administrativnih in reprezentativnih institucij, delujočih v lokalni demokraciji. Medtem ko so administrativne institucije usmerjene izvršilno, so reprezentativne usmerjene v predstavljanje interesov prebivalcev in oblikovanje politik. Tako upoštevamo dihotomijo med rezultati – predstavljanjem in učinkovitostjo – demokracijo, ki se rešuje s procesi vladovanja, in različnimi konkretnimi institucionalnimi rešitvami (omrežja, dogovori deležnikov, uporabniški sveti in tržnimi modeli izbire uporabnikov) (Pierre 2009, 603). Vladovanje se je v bistveno manjši meri dotaknilo demokracije kot pa javne uprave.

Lokalna samouprava se v različnih državah razvija in prevzema različne družbene naloge in s tem družbene funkcije. Na lokalni ravni je po državah potrebna tudi drugačna upravljavska sposobnost. Lokalna samouprava je globalen pojav, ki ga najdemo praktično v vseh državah. Države so suverene politične enote, zato je posledično mnogo oblik, nalog in posledično družbenih funkcij, organiziranih na lokalnih ravneh. Globalno gledano se ugotavljajo določene skupne značilnosti oz. naloge, ki jih prevzemajo lokalne samoupravne skupnosti, ne glede na to, da so v različnih državah z različnimi pravnimi redi. Glede na vlogo lokalne samouprave so ugotovljene skupne osnovne družbene funkcije, ki so bistvene (jedrne): izražanje identitete, gospodarski razvoj, družbena blaginja in vodenje skupnosti (Stoker 2011, 23). Izražanje identitete izhaja iz identifikacije, ki jo čutijo prebivalci do lokalne skupnosti, v kateri so rojeni in kjer živijo. V primerih poudarjene kulture ali jezika na lokalni ravni se dogaja, da je na lokalni ali regionalni ravni pogosto posledično izgrajena tudi močna politična identiteta. Ekonomski oz. gospodarski razvoj je funkcija na lokalni ravni, ki pomeni spodbujanje gospodarskih aktivnosti, dajanje razvojnih pobud, ravnanje s prostorom in zagotavljanje učinkovitih javnih podpornih storitev za ekonomski razvoj. Skrb za blaginjo in vpliv na razporeditev sredstev je tretja bistvena naloga lokalne samouprave. V te naloge spadajo javne dobrine ter javni programi, ki izboljšujejo kvaliteto življenja v lokalni skupnosti (izobraževalna politika, socialna politika, stanovanjska politika). Zadnja bistvena naloga lokalne skupnosti je najmanj opredeljena in formalizirana. Gre za izgradnjo in vodenje skupnosti ter koordinacijo različnih interesov prebivalcev. Ta naloga zrcali novo vlogo lokalne samouprave, ki se premika od »trdne« do »mehkih vsebin. Poleg trdne infrastrukturne in storitvene vloge lokalne samouprave se veča njena družbeno-kohezivna socialna vloga, ki izgrajuje skupnost (Wollmann 2012).

Pri vodenju lokalne skupnosti se poudarja pomen močnega političnega vodenja, ki je hkrati vključujoče (inkluzivno), dogovorno (konsenzualno) in pregledno (transparentno) (Bochel in Bochel 2010, 729). Ustrezna politika in posledice za vodenje glede teh funkcij lokalne samouprave so prikazane v tabeli 7 (Stoker 2011, 25):

Tabela 7: Oblike funkcije lokalnega vladanja

	Identiteta	*Gospodarski razvoj*	*Zagotavljanje blaginje*	*Vodenje skupnosti*
Lokalna politika	Reprezentativna in klientelistična	Ustvarjanje razmer	Kolektivno in sodelujoče	Omrežni način
Družbena kultura	Občinsko	Razumevanje	Subjekt	Sodelavec
Razmerja med nivoji oblasti	Šibka avtonomija	Močna avtonomija	Integriranost	Integriranost
Menedžment	Premalo razvit	Selektiven	Aktiven	Širjenje meja

Vir: Stoker (2011, 25).

Lokalni menedžment ali menedžment na lokalni ravni je sestavni del lokalne samouprave. Z njim opisujemo splošne postopke, znane iz teorije menedžmenta (načrtovanje, vodenje, organiziranje in nadziranje), ki pa se obravnavajo iz vidika ekonomske teorije (organizacijska velikost, pogodbena razmerja, konkurenca, sodelovanje, koprodukcija), vidika kontingenčne teorije (upravna intenziteta, centralizacija, integracija, strateška usmeritev, načrtovanje) ali teorije upravljanja z viri (menedžerski sistem, kvaliteta zaposlenih, stabilnost zaposlenih, vodenje, praksa upravljanja s človeškimi viri, reprezentativna birokracija, mreženje) (Walker in Andrews 2013, 35). Na nivoju posameznih teorij obravnave menedžmenta na lokalni ravni so našteti pojmi in koncepti, ki v okviru teorije vplivajo na delovanje lokalnih skupnosti. Posamezni koncepti so empirično različno močno dokazano povezani z rezultati delovanja lokalnih samoupravnih skupnosti.

5.8 Merjenje lokalne samouprave in lokalne demokracije

Rezultati delovanja lokalne samouprave oz. občine se lahko merijo na različne načine in so povezani s sposobnostjo. Sposobnost je predpogoj in eden izmed vhodnih parametrov pri delovanju, ki ima različne rezultate oz. outpute. Glede na kompleksnost delovanja in skupin dejavnikov s področja politike, ekonomije, uprave in družbe so tudi rezultati delovanja občin lahko razvrščeni po teh skupinah, ki bodo analizirane in prikazane v nadaljevanju. V praksi se je pri merjenju delovanja oz. merjenju rezultatov delovanja pokazalo več dilem, ki pomenijo večji ali manjši poudarek na (Van den Dool in drugi 2010, 558): 1) splošnost ali lokalni kontekst ocenjevanja 2) učinkovitost nasproti legitimnosti 3) samoocenjevanje ali zunanje ocenjevanje 4) zunanji ali notranji fokus meritve 5) redno merjenje ali merjenje po potrebi. Te konceptualne dileme obstajajo in jih je potrebno razrešiti glede predstavljenih dihotomij na konkretnih primerih meritev.

V Veliki Britaniji so se v preteklosti že veliko ukvarjali z merjenjem rezultatov delovanja lokalne samouprave ter uporabljali več instrumentov meritev (nazadnje CPA, še prej Best Value). Raziskave so pokazale, da je slabo delujočim samoupravnim lokalnim vladam skupno nekaj spremenljivk (Fenwick in Miller 2012, 224):

- Neučinkovito politično vodenje ali politični dogovori:določene strukture ali delovanje omejujejo sposobnost izvoljenih predstavnikov za izvedbo učinkovitega vodenja.
- Neučinkovito menedžersko ravnanje: težave pri vodenju kot rezultat nizke sposobnosti oz. velikih sprememb ali inercije.
- Šibki odnosi z zunanjim okoljem: neuspešnost pri povezovanju z lokalno skupnostjo, ki se noče zavzeti za skupno delovanje z lokalno oblastjo.
- Slabost pri kulturi oblasti, organizacijska kultura, ki je bistvena drugačna kot kultura ostalih deležnikov.

Obstaja več načinov in možnosti za vrednotenje in merjenje stanja lokalne demokracije in lokalnega upravljanja v konkretni državi. Veliko držav ali skupin držav ima razvite svoje instrumente ali metodologije. Obstaja pa tudi nekaj splošnih metodoloških instrumentov različnih organizacij:

- International IDEA Democracy at Local Level (2001)
- UN HABITAT Urban Governance Index (2001)
- Local Governance Barometer LGB (2006)
- Good Governance for Local Development GOFORGOLD (2009)
- ELoGE - European Label of Governance Excellence (2010)

Skupno vsem tem merjenjem in meritvam je, da merijo pri vrednotenju lokalne demokracije in lokalnega upravljanja merijo naslednje kategorije: enakost, pravičnost, odprtost, transparentnost, spoštovanje pravnega reda, odzivnost, odgovornost, učinkovitost, vključenost civilne družbe, reprezentativnost, varnost in legitimnost. Gre za normativne, vrednotno usmerjene principe, ki so pomembni pri lokalni demokraciji in lokalnem upravljanju.

5.9 Razvoj lokalne samouprave

Razvoj je tesno povezan z aktualnimi družbenimi razmerami, ki terjajo prilaganje lokalnih skupnosti in izboljševanje upravljavskih sposobnosti. To je možno na različne načine, tako s krepitvijo lokalnih enot kot tudi z oblikovanjem sistema lokalne samouprave. Sodobna vloga lokalne skupnosti je kompleksna zlati v smislu lokalnega vladovanja. Lokalna samouprava mora tudi v teh sodobnih časih lokalnega vladovanja skrbeti za demokracijo na lokalni ravni, razvoj civilne družbe in razvoj lokalne skupnosti v smislu vključevanja »neslišnih« prebivalcev, ki se integrirajo pri mrežnem načinu sprejemanja odločitev ter tako ustvarjanju prostora za javni lokalni dialog (Barnett 2011). Hkrati ob tem mrežnem, odprtem, vključujočem načinu delovanja pa mora ohranjati nudenje javnih storitev in dobrin v smislu učinkovite porabe razpoložljivih ekonomskih in kadrovskih virov. Tako ohranja svojo osnovno utemeljenost v sodobnih časih.

V več evropskih državah z dolgo tradicijo lokalne samouprave so se v zadnjih desetletjih izvajale sistemske reforme področja. Ugotavlja se, da se v evropskih državah, kjer se krepi sposobnost lokalnih oblasti (politična vloga in izvršna funkcija), tudi izboljšuje vladovanje (mrežni način delovanja s soodvisnimi deležniki), saj gre za medsebojno komplementarna in podpirajoča se koncepta (Wollmann 2012, 66).

V Evropi so na področju lokalne samouprave v zadnjih desetletjih naslednji makro viri sprememb, ki vplivajo na sistemske rešitve in značilnosti ter na razmerja med državo in lokalnimi skupnostmi (Goldsmith in Page 2010, 2) ter posledično na opredelitev ustreznih sposobnosti:

1) Vir vpliva Evropske unije: regionalizacija in vloga regij v Evropski uniji, demokratizacija Vzhodne Evrope, ekstenzivni sistem nadzora in reguliranja na področju pogodb, okolja in potrošništva, sprememba urbanih in družbenih politik (razvoj mest).
2) Vir spremembe politik in prakse: zlasti vpliv novega javnega upravljanja (NPM), ki vključuje vključevanje zasebnega sektorja v javno upravljanje; sodelovanje lokalnih in regionalnih ravni med članicami Evropske unije.
3) Vir skrbi za kvaliteto lokalnega vodenja, zanesljivosti in lokalne demokracije: Tu gre za procese na lokalni ravni, zagotavljanje vodenja, boljšega načina sprejemanja odločitev, zagotavljanje demokratičnosti (neposredna izvolitev županov) in participacije ljudi. Skrb za rezultate delovanja lokalne samouprave v smislu učinkovitega zagotavljanja javnih storitev (uvedba standardov, merjenje in nadzor rezultatov, tekmovanje in primerjave in kazni ter nagrade glede na rezultate).

Lokalna samouprava v 21. stoletju je pred novimi izzivi, kajti kompleksnost in nepredvidljivost sodobne družbe narašča. V prihodnje se mora fokusirati na ponovno izgradnjo sposobnosti lokalnega upravljanja za financiranje infrastrukture, privabljanje ustreznih kadrovskih virov in vključevanje (zagotavljanje participacije posameznikov za iskanje inovativnih rešitev pri obravnavi javnih problemov (Warner 2010, 145). Posebna pozornost bo morala biti usmerjena na okrepitev upravljavskih sposobnosti lokalnih oblasti z vidika njihovega financiranja, upravljanja s kadrovskimi viri in povečanja razumevanja in participacije ljudi na lokalni ravni (Warner 2010, 146).

Lokalna samouprava v klasičnem hierarhičnem, oblastnem, smislu v dobi vladovanja izgublja na pomenu. Dejstvo je, da družba vedno bolj intenzivno deluje v sistemu družbenih omrežij, ki so med sabo soodvisne in vključuje več deležnikov. Pri prihodnji obravnavi lokalnega vladovanja je treba upoštevati: 1) potrebo po razvoju uspešnega sistema upravljanja kompleksnosti in različnosti interesov 2) potrebo za izgradnjo sistema vključevanja različnosti v sedanji sistem centralizirane regulacije in 3) narediti premislek o vlogi države v sistemu vladovanja (Burns 2000, 970).

Vodenje skupnosti na omrežni način postavlja avtonomijo občin v novo vlogo in jo zmanjšuje (Stoker 2011). Občine sodelujejo v mrežah, ki jih težko vodijo, ne morejo pa jim več dominirati. Njihova vloga se zmanjšuje. Javni akterji iz Evropske unije, državne vlade, regije in druge občine se vedno več vključujejo v lokalne politike in sprejemanje odločitev. Ravno tako imajo zasebni sektor, lokalna civilna družba in posamezni občani vedno večji vpliv. Odločitve in politike so pogosto skupno oblikovane in pri tem lokalna oblast (kot del lokalne samouprave) predstavlja sicer najmočnejši element, toda zdaleč ne edini. Protislovnost pa je, da so kljub mrežni koprodukciji politik in odločitev še vedno najbolj odgovorne javnosti za rezultate politik (Van den Dool in drugi 2010). Kljub zmanjševanju vpliva lokalne oblasti na lokalne procese in rezultate se ohranja njihova odgovornost.

Veliko sodobnih držav išče rešitve na področju svoje organiziranosti s ciljem izboljšati delovanje države na vseh ravneh. Reforme lokalne samouprave so pogoste, saj s prerazdelitvijo virov, s spremembo števila občin ipd. države želijo spremeniti razmerja med državno in lokalno ravnijo. Vse reforme so usmerjene v zvišanje sposobnosti občin da bi lahko delovale v dobro ljudi, jim nudile javne storitve, reševale lokalne probleme in podpirale lokalni razvoj. Velikost občine je kategorija, ki vpliva na razpoložljive vire tako občine kot lokalne skupnosti. Povprečna velikost občine v Evropski uniji (EU 27) je 5580 prebivalcev (Haček 2012, 75). Pogosto se razmišlja o združevanju manjših občin, za katere se ocenjuje, da nimajo na razpolago dovolj virov za celovito delovanje, kar je tudi predmet raziskovalne hipoteze, ki bo predstavljena v nadaljevanju. Ker združevanje občin ni politično sprejemljivo, je v razmerah majhnih občin in fragmentirane lokalne strukture možno razmišljati o več alternativah oz. nadomestnih rešitvah, ki pomenijo izboljšanje sposobnosti lokalnih samoupravnih skupnosti – občin. Kot nadomestne rešitve združevanju, ki krepijo sposobnosti občin, so (Koprič 2012):

- Medobčinsko sodelovanje
- Oblike združevanja lokalne strokovne administrativne sposobnosti
- Pravno-statusno razlikovanje občin glede na naloge (mestne, vaške, velike, majhne)
- Zasebno ali nevladno izvajanje lokalnih storitev
- Uvedba srednje stopnje družbene organiziranosti – regij
- Dekoncentracija državnih služb na lokalno raven
- Zviševanje stopnje neposredne (direktne) demokracije
- Oblike ohranjanja, potrjevanja in vzpostavljanja lokalne občinske identitete
- Uvedba oblik decentralizacije v občini (ožje skupnosti)
- Funkcijska in fiskalna decentralizacija
- Privatizacija lokalnih storitev
- Centralizacija nalog in odgovornosti

Za prihodnost delovanja lokalne samouprave je neizogibno, da bo njeno ravnanje ustvarjalno in inovativno (Pečarič 2013, 274). Sistemsko spodbujanje inovacij pomeni angažma in usmeritev vseh razpoložljivih virov lokalne skupnosti v smer iskanja ustreznih, novih in drugačnih rešitev na lokalni ravni. Hkrati velja opozoriti, da lokalna samouprava pridobiva vlogo izgradnje skupnosti, povezovanja ljudi s hkratnim ohranjanjem oblastne funkcije, ki pa se v današnjem kompleksnem času izvršuje na drugačen odprt način (Stoker 2011).

V EU kot tudi drugih okoljih nenehno potekajo razprave in reforme lokalne samouprave, ki rešujejo vedno aktualna politična vprašanja, kot so delitev oblasti, razmerja moči v družbi, blaginja prebivalcev ipd. Reforme lokalne samouprave niso značilne le za države srednje in vzhodne Evrope, ampak tudi za države z daljšo demokratično in lokalno samoupravno tradicijo, ki želijo izboljšati sistem lokalne samouprave v smislu izboljšanja delovanja (Fenwick in Miller 2012). Tako upravna kot politična znanost se morata ukvarjati s temi vprašanji, če želita na znanstveni način prispevati k temeljnim družbenim vprašanjem. Ravno tako je Svet Evrope sprejel strateške dokumente[12], ki države podpisnice napotuje in zavezuje h krepitvi lokalne in

[12]Kijevska deklaracija 2011 Sveta Evrope.

regionalne samouprave, zlasti pri reševanju aktualnih gospodarskih in družbenih vprašanj. Med bistvenimi poudarki so učinkovito vladanje, krepitev in izgradnja sposobnosti in demokratična participacija posameznikov (Davey 2012, 27). To je zlasti pomembno v času, ki ga kot posledico začetka finančne krize iz leta 2009 imenujejo čas povečane negotovosti.

Za bistvene poudarke in izhodišča skupne ureditve na področju lokalne samouprave sta pomembni Evropska listina o lokalni samoupravi iz leta 1985 in dodatni protokol k tej listini iz leta 2010, ki izrecno poudarja participacijo ljudi pri urejanju zadev na lokalni ravni. Države podpisnice teh mednarodnih dokumentov so zavezane k njenim določilom, ki na eksakten način določajo splošna normativno-pravna pravila ureditve sistema samoupravne lokalne skupnosti znotraj posamezne države, ki se je na najvišji državni ravni zavezala k tej listini.

V času finančne krize, ki je postavila pred javno upravo in lokalno samoupravo nove izzive, se ugotavlja, da so v smislu vladovanja in delovanja javne uprave različne države reagirale zelo različno. Njihove različne reakcije so pogojene zaradi dejstva, da so z vidika javne uprave bile ob času nastopa krize (močna eksogena sprememba) v različnem položaju glede dihotomij (ustaljene ali nove poti delovanja; centralizacija ali decentralizacija; politizacija; koordinacija in koherentnost ter časovni vidik odgovora na krizo) (Peters in drugi 2011). Pri javnem upravljanju kot odgovorom na finančno krizo konec prejšnjega desetletja se tudi ni oblikovala enotna reakcija ali kakšna nova paradigma.

Po prikazu smeri bodočega možnega razvoja lokalne samouprave na osnovi spoznanj s področja javne uprave in lokalne demokracije, bomo obravnavo zožili na upravljavsko sposobnost. Začeli bomo s sposobnostjo na splošno in postopoma izgradili konceptualni model dejavnikov upravljavske sposobnosti.

Upravljavska sposobnost samoupravnih lokalnih skupnosti

Po opredelitvi upravljanja in javne uprave ter po teoretičnem, konceptualnem in normativnem prikazu lokalne samouprave in lokalne demokracije bomo zožili pojem obravnave na del prikazanih pojmov. Širši prikaz je potreben zaradi razumevanja in analize več dejavnikov, ki so povezani s pojmom upravljavske sposobnosti lokalne samoupravne skupnosti in bodo kasneje smiselno povezani in prikazani v konceptualnem modelu.

V sodobnem času je pred upravljanje postavljeno mnogo izzivov zaradi procesov globalizacije, devolucije, razvoja socialnih omrežij in informacijskih tehnologij. Eden izmed pogosto navedenih problemov upravljanja in vladanja je upravljavska sposobnost (Andrews in Boyne 2011). Ta vključuje več razsežnosti ter se razvija v smer izgradnje zaupanja, sodelovanja med večjim številom nosilcev v pogojih soodvisnosti ter kontekstu hitro spreminjajočega se časa (Hall 2002).

Kot smo prikazali pri obravnavi javne uprave, se je v preteklih treh desetletjih pojavila in uveljavila ter že nadgradila paradigma novega javnega menedžmenta. Ta paradigma je med drugim povečala pritisk na upravljavsko sposobnost, ki je v centru javnih organizacij (Andrews in Boyne 2011, 894). Hkrati je uvedla bistveno povečano stopnjo merjenja rezultatov in ciljev delovanja javnih institucij ter vlad (Nelissen 2002, 14). Pri tej usmeritvi delovanja javne uprave gre za »spojitev normativne orientacije tradicionalne javne administracije in instrumentalne orientacije splošnega menedžementa« (Brezovšek in Bačlija 2010, 83). Pri tem je poudarek na usmerjenosti k uporabniku in učinkovitosti, kar se meri in izvaja v skladu s pravili tržnih (konkurenčnih) mehanizmov.

Ravno tako je na obravnavo upravljavske sposobnosti vplival uveden pojem vladovanja, ki tudi na področju lokalne samouprave razmejuje lokalno vladanje (local government) od lokalnega vladovanja (local governance) (Stoker 2004, Wollmann 2008, Haček in drugi 2008, 21, Stoker 2011). Gre za konceptualni premik od klasičnega hierarhičnega sistema vladanja v sistem vladanja na način upravljanja lokalnega omrežja. Ta konceptualni premik ima mnoge posledice in vpliva tudi na upravljavsko sposobnost, ki se mora razvijati v skladu z omenjenimi realnimi družbenimi spremembami. Družbeni premik v smer večje participacije in usmerjenosti h konsenzu (Graham in drugi 2003) je v skladu z osnovnimi načeli lokalne samouprave (avtonomnost, participacija, učinkovitost) in s tega vidika zlasti aktualen na lokalni ravni. Na lokalni ravni to pomeni veliko stopnjo participacije posameznikov,

sodelovanje raznih deležnikov, kar pa preko porazdelitve odgovornosti in preko izgradnje zaupanja vodi v dobro javno upravljanje (Bovaird in Loeffler 2005). Ravno zaupanje zahteva odgovornost do različnih skupin deležnikov okoli in znotraj lokalne skupnosti. Odgovornost se vzpostavlja v več smeri: do države in nadzornih organov (zakonitost, uspešnost), do uporabnikov storitev (rezultati, kvaliteta), do organizacije (rezultati, menedžment) in do javnosti oz. potencialnih uporabnikov storitev (strokovnost) (Noordhoek in Saner 2005, 49).

Upravljavska sposobnost na lokalni ravni je povezana tudi z značilnostmi lokalne demokracije, ki smo jih prikazali do sedaj. Lokalno upravljanje mora biti v smislu samouprave, ki v samoupravni lokalni skupnosti deluje avtonomno v skladu s prejšnjimi opredelitvami. Avtonomno v smislu lastnih političnih pooblastil (politična skupnost), ki ima svoje oblastne organe. V skladu s tem mora imeti lokalna skupnost avtonomne vire upravljanja. Na upravljavsko sposobnost vpliva avtonomnost finančnih virov in zlasti pravica oz. pooblastilo za ustvarjanje novih virov v smislu dobrega upravljanja (Jeong 2007, 92). Poleg tega so konkretni finančni viri neposredno odvisni od kadrovskih zmožnosti nosilcev upravljanja kot dela upravljavske sposobnosti (Donahue in drugi 2000, 401). Avtonomija lokalne skupnosti je povezana s konsistentnostjo med prenosom nalog in finančnih virov (načelo koneksitete) z državne na lokalno raven. Konsistentnost in avtonomija neposredno vplivata na dobro upravljanje, raziskave pa kažejo, da je med različnimi državami to zelo dinamično razmerje, ki se spreminja zlasti v smislu finančne avtonomije, ki pa je ključnega pomena za lokalno samoupravno skupnost (Oulasvirta in Turala 2009). Obenem obstaja razlika med normativno-pravno avtonomijo in dejansko avtonomijo (Laegreid in drugi 2008, 95). Raven, na katero se prenašajo naloge in viri, mora biti ustrezno usposobljena. Tako je upravljanje proces, ki poteka tudi med različnimi nivoji vladanja (multi-level) in med različnimi področji, kot sta politika in uprava (Meier in drugi, 2004).

Na upravljavsko sposobnost in njeno obravnavo pa vplivajo tudi novi pristopi politik. Ti se lahko uveljavljajo kot reforme, spremembe ali strategije. Tako je eden izmed novih pristopov t.i. novi lokalizem (Stoker 2004). Ta pomeni prenos družbene moči in virov stran od centralne oblasti na izvajalske upravljavske strukture, na lokalne demokratične strukture ter lokalne skupnosti, toda v okviru dogovorjenih državnih standardov in prioritet. Pristop te politike novega lokalizma temelji na dejanski kompleksnosti sodobnega vladanja, ravno tako ustreza aktivni obliki demokracije, primerni za 21. stoletje in omogoča dimenzije zaupanja, empatije in socialnega kapitala (Stoker 2004, 118). Novi lokalizem je zanimiv, ker poudarja in krepi sposobnost lokalne ravni za iskanje in izvajanje rešitev znotraj državnega konteksta.

Pri sodobnem in aktualnem razmišljanju o spremembah in izboljšavah sistemov lokalne samouprave se kot pomemben dejavnik pri presoji o smiselnosti obstoja posameznih enot lokalne samouprave tako upošteva splošna sposobnost lokalnih enot v ekonomskem, finančnem, strokovnem, političnem in upravnem smislu (Koprič 2012, 1178).

1 Sposobnost

Sposobnost (capacity) in razvoj sposobnosti (capacity development) sta z vidika sistemske teorije in tudi raziskovalnih institucij[13] opredeljena kot: povezana kombinacija lastnosti, zmožnosti in odnosov, ki sistemu omogočajo, da obstaja, se prilagaja in proizvaja rezultate (Morgan 2006; Brinkerhoff in Morgan 2010, 3).

Pri tem je pomembno poudariti kompleksnost in medsebojno povezanost elementov, ki sestavljajo in vplivajo na sposobnost. Hkrati je sposobnost latenten pojav, ki se kaže zgolj skozi delovanje oz. doseganje rezultatov in izpolnjevanju nalog v primerih lokalnih samoupravnih skupnosti. Ravno tako je sposobnost funkcija organizacije, ki mora z lastnim (endogeni dejavniki) delovanjem pod vplivom zunanjih (eksogenih dejavnikov) dosegati rezultate. Sposobnost, opredeljena v sistemskem in splošnem smislu, vključuje tudi bolj specifično in usmerjeno opredeljene sposobnosti oz. zmožnosti, ki so jih avtorji poimenovali kot jedrne sposobnosti (Brinkerhoff in Morgan 2010, 3):

- Zmožnost pripadnosti in angažiranja. Nosilci so v stanju mobilizirati vire, ustvarjati možnosti in avtonomijo za neodvisno delovanje, motivirati partnerje, načrtovati, sprejemati odločitve in se skupinsko angažirati za izvajanje drugih sposobnosti.
- Zmožnost izvajanja tehničnih, storitvenih in logističnih nalog. Nosilci so sposobni zagotavljati ustrezno raven rezultatov, proizvesti zadostne rezultate, vzdrževati nudenje storitev na daljši rok in ustvarjati dodano vrednost za svoje uporabnike.
- Zmožnosti za pridobivanje podpore in povezovanje. Nosilci so sposobni vzpostavljati in upravljati povezave, partnerstva za krepitev virov in aktivnosti, izgradnjo legitimnosti z vidika ključnih deležnikov, učinkovito ravnanje s konkurenco, politiko in različnimi močmi.
- Zmožnost prilaganja in samoobnove. Nosilci so sposobni prilagajati in spreminjati načrte in izvajanje na podlagi napredka in rezultatov, proaktivno pričakovati spremembe in nove izzive, se učiti na podlagi izkušenj in se soočiti s spreminjajočim kontekstom.
- Zmožnost iskanja ravnotežja med različnostjo in koherenca. Nosilci so sposobni razvijati skupne kratkoročne in dolgoročne strategije in vizije, uravnovesiti nadzor, fleksibilnost in konsistentnost, integrirati in uskladiti načrte in izvedbo v kompleksen okolju in se soočiti s cikli stabilnosti in sprememb.

Pri izgradnji sposobnost v družbenem sistemu države ali ožjih sistemov lokalne skupnosti se sposobnost gradi na treh stopnjah: 1) individualni/posamični stopnji, 2) organizacijski in 3) institucionalni stopnji (Brinkerhoff 2010, 66). Nato pa se sposobnost izgrajuje skozi zapolnjevanje vrzeli in odpravljanje slabosti na naslednjih področjih (Brinkerhoff 2010, 67):

- Viri (kdo ima kaj)
- Sposobnosti in znanje (kdo ve kaj)
- Organizacija (kdo lahko upravlja kaj)
- Politika in moč (kdo lahko dobi kaj)

---

[13]Evropskega centra za razvojne politike – European Centre for Development Policy.

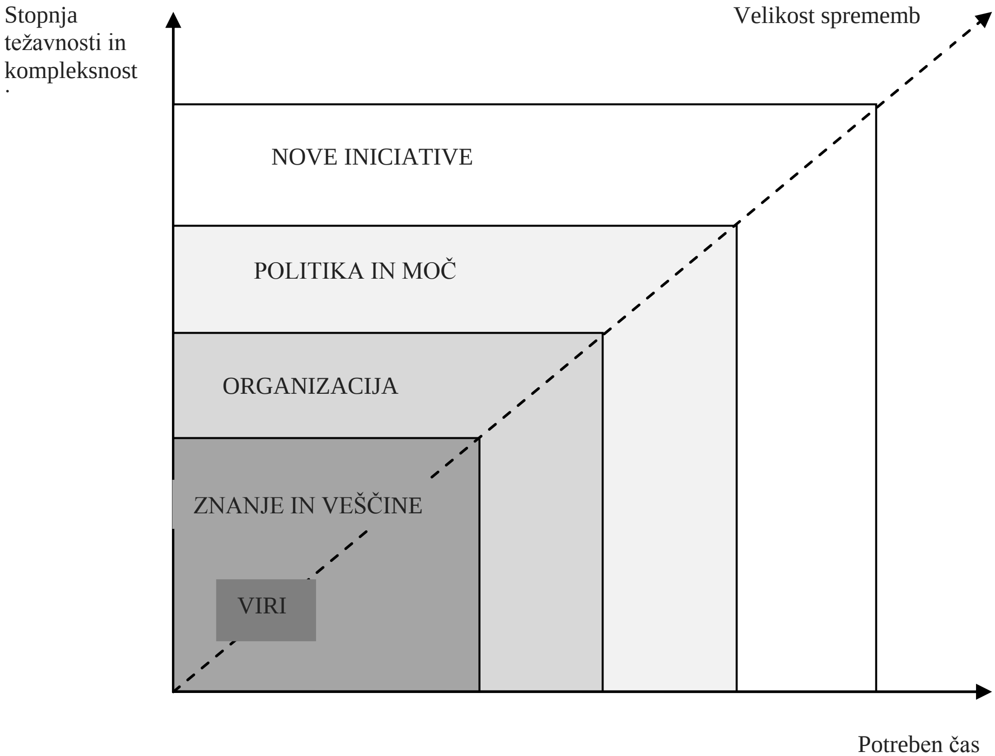
- Potrebe in pobude (kdo želi kaj)

Izgradnja sposobnosti v javnem sektorju vključuje naslednje komponente: sposobnost kadrov, postopnost izgradnje, sposobnost učenja, vključevanje zunanjih podpornih sistemov in upoštevanje zunanjih dejavnikov za razvoj (pravno in ekonomsko okolje) (Cohen 1995, 411). Vsaka od teh komponent ima več dejavnikov, ki morajo biti skrbno upoštevani pri izgradnji sposobnosti, zlasti v državah v razvoju in tudi pri že razvitih državah. Pri izgradnji sposobnosti lahko govorimo o treh dimenzijah, ki so presečne in pomenijo izbiro pri tem procesu (Brinkerhoff 2010, 66):

1) Čas, potreben za napredek pri izgradnjo sposobnosti.
2) Stopnja težavnosti in kompleksnosti, povezani z razvojem sposobnosti.
3) Velikost sprememb, potrebnih za izgradnjo sposobnost.

To se lahko prikaže v shematskem modelu v sliki 5:

Slika 5: Shematski model razvoja sposobnosti v treh dimenzijah



Vir: Brinkerhoff (2010, 74).

Sposobnost se tako izgrajuje na vseh treh omenjenih stopnjah z vidika naštetih področij. Tudi izgradnja upravljavske sposobnosti lokalnih samoupravnih skupnosti se lahko obravnava s tega splošnega in širšega vidika izgradnje sposobnosti. Iz izgradnje sposobnosti lahko izpeljemo spoznanja za izgradnjo upravljavske sposobnosti.

Sposobnost se obravnava na različne načine in se opredeljuje ter obravnava konceptualno, kvalitativno in kvantitativno. Sposobnost se obravnava tako z vidika javnega, neprofitnega in poslovnega menedžmenta. K pojmu sposobnosti se najpogosteje pristopa meddisciplinarno in se obravnava funkcije sposobnosti, kritične elemente sposobnosti, dimenzije sposobnosti, vrste sposobnosti ipd. Tako v strokovni literaturi obstaja vrsta teoretičnih opredelitev in praktičnih merjenj sposobnosti (Christensen in Gazley 2008).

Pri obravnavi sposobnosti govorimo tudi o pojmu sposobnost skupnosti (community capacity), ki pomeni interakcijo med človeškim kapitalom, organizacijskimi viri in socialnim kapitalom, ki obstaja znotraj določene skupnosti ter se uporablja za reševanje skupnih problemov in izboljšuje ali vzdržuje blaginjo skupnosti (Chaskin 2001, 295). Lahko deluje skozi neformalne družbene procese oz. na organiziran način.

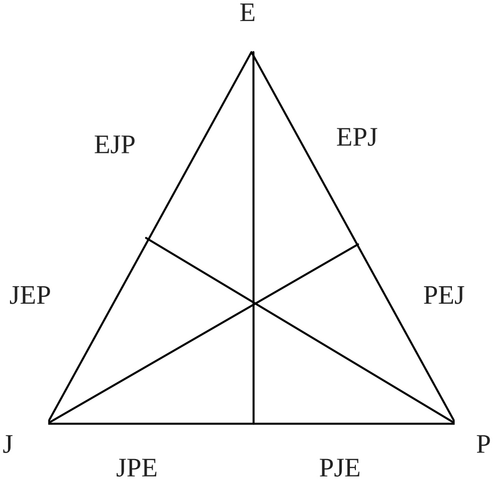
2 Upravljavska sposobnost

Upravljavska sposobnost je v današnjem času finančne krize, hiperinformacijske družbe, komunikacijskega kaosa ter globalizacije (glokalizacije) zelo pomembna. Opredeljena je kot širok pojem, ki zagotavlja delovanje političnega in ekonomskega sistema, vladanje, izvrševanje politik in uresničevanje politične in družbene volje z organizacijo in vodenjem. Imenovana je »jedro vladanja« (Farazmand 2009, 1016). V Združenih državah Amerike odkrivajo velike razlike med svojimi državami, ki so posledica njihove različnosti, konkurenčnosti in odpornosti. Te lastnosti temeljijo na njihovi suverenosti in avtonomnosti, kot načelni podlagi lokalne samouprave. Bistvena pa je njihova različna sposobnost reševanja problemov in iskanja družbenih odgovorov (Bowman in Kearney 2006, 18). V ožjem smislu je upravljavska sposobnost opredeljena kot splet kvalificiranih, sposobnih in motiviranih človeških virov na vseh ravneh vladanja, ki poleg odločanja in spopadanja z izzivi sedanjosti vključuje tudi strateško odločanje za naprej (Farazmand 2004, 6). Pomen upravljavske sposobnosti se z vidika celotne družbe veča, saj tržni mehanizmi niso vedno učinkoviti, še manj pa pravični. Gospodarsko krizo, ki je nastopila konec prejšnjega desetletja, tako v veliki meri rešujejo vlade, ki potrebujejo ustrezno upravljavsko sposobnost (Fard 2009, 1027).

2.1 Vidik obravnave upravljevske sposobnosti

Upravljavska sposobnost se lahko preučuje skozi različne vidike oz. discipline: pravni vidik, ekonomsko-organizacijski in družbeno-politični vidik oz. pristop (Nelissen 2002). Kateri pristop prevladuje pri izgradnji upravljavske sposobnosti, je odvisno tudi od izbrane prevladujoče paradigme vladanja, bodisi legalistično-pravni, bodisi ekonomsko-poslovni ali politično-družbeni vidik. Za različne pristope in različne poudarke si lahko predstavljamo naslednjo miselno shemo, iz katerega vidika lahko obravnavamo upravljavsko sposobnost:

Slika 6: Trikotnik obravnave upravljavske sposobnosti



J – Pravni vidik (juridical approach)
E - Ekonomsko poslovni vidik (economic-business approach)
P – Politično družbeni vidik (political-societal approach)
Vir: Nelissen (2002, 16).

Pri delovanju določene javne organizacije lahko znotraj tega shematskega trikotnika uvrščamo organizacije glede na to, kateri vidik delovanja prevladuje. Kjer prevladuje legalistični princip, se organizacija nahaja proti kotu črke J (juricidal). Če se poudarja ekonomsko-poslovni vidik učinkovitosti in uspešnosti, se v trikotniku bližamo črki E. V primeru približevanja kotu P pa je v ospredju politični vidik. Z vidika obravnave upravljavske sposobnosti se lahko obravnavajo tudi različni tipi vladanja v določeni organizaciji.

Pri celostni obravnavi upravljavske sposobnosti tako povezujemo ožjo administrativno sposobnost (administrative capacity), ki poudarja usmeritve, procedure in vire s širšim pojmom zmožnosti vladanja (governance capability), ki temelji na izbiri politik, politični strukturi in drugih institucionalnih vplivih (Hou in drugi 2003, 300). V ožjem smislu je upravljavska sposobnost opredeljena kot sposobnosti javne uprave, da izvede javne politike. V širšem smislu pa vključuje menedžerske, človeške, tehnične in finančne vire ter zmožnost upravnih institucij, da v skladu s svojimi pristojnostmi delujejo učinkovito in uspešno (Dragos in Neamtu 2007, 646). Administrativne kompetence so povezane s političnimi zmožnostmi in širšimi institucionalnimi zmožnostmi. Ta slednja perspektiva je v veliki meri zajeta v pogledu, imenovanem novi institucionalizem, ki poudarja relativno avtonomijo in neodvisne učinke političnih institucij (Brezovšek in Bačlija 2012, 82).

Demokratičnost, ki smo jo v prejšnjem poglavju obširno predstavili na lokalni ravni, je povezana tudi z upravljavsko sposobnostjo. Raziskave na državni ravni, ki med sabo primerjajo različne države, ugotavljajo, da obstaja nelinearna povezava v obliko črke J

(Back in Hadenius 2008) med upravljavsko sposobnostjo in demokratičnostjo države. Vpliv demokratičnosti na sposobnost je negativen pri nizkih vrednostih demokracije, vpliva pri srednjih vrednostih ni in je močno pozitiven pri visokih stopnjah demokratičnosti. Upravljavska sposobnost je bila merjena z uradnimi podatki o kvaliteti uprave in nadzoru korupcije v skladu z metodologijo ICRG (International Country Risk Guide). Demokratičnost je bila merjena v skladu s podatki Freedom House, ki temeljijo na opredelitvi političnih svoboščin v klasičnem liberalnem smislu.

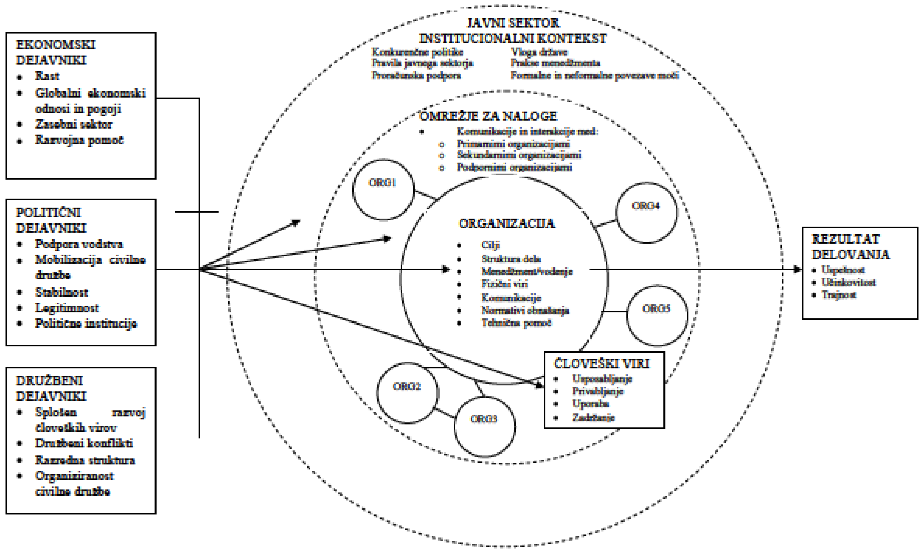
2.2 Opredelitev in značilnosti upravljavske sposobnosti

Upravljavska sposobnost je opredeljena kot lastna sposobnost oblasti, da mobilizira, razvija, usmerja in nadzira svoj človeški, fizični in informacijski kapital v smislu opravljanja svojih politik (Ingraham in Donahue 2000, 294). Ločijo se jedrne administrativne funkcije, ki so generične in značilne za vse uprave, ter posebne funkcije, pomembne za implementacijo posamičnih politik. Pojem upravljavske sposobnosti vključuje politične, upravne, družbene in finančne dejavnike ter je ključno povezan z dobrim upravljanjem (Hall 2002).

Upravljavska sposobnost je opredeljena kot zmožnost oblasti, da se uspešno odziva na spremembe, odločitve sprejema učinkovito in odgovorno ter obvladuje konflikte (Bowman in Kearney 2006, 3). Hkrati je sposobnost potencial, ki se mora izraziti in je nujno potreben za uspešno izvajanje javnih politik. Pomeni stopnjo, do katere so vlade uspešne v reševanju družbenih in upravnih problemov, ki so v njihovi domeni (Nelissen 2002, 12).

Upravljavska sposobnost je opredeljena kot zmožnost uspešno, učinkovito in na trajnosten način opravljati ustrezne naloge (Grindle in Hilderbrand 1995). Za namen obravnave sposobnosti je postavljen konceptualni model, ki upošteva dejavnike, pomembne za opravljanje ustreznih nalog. Konceptualni model vključuje pet dimenzij in posledično pet ravni analize. Prikazujemo ga v naslednji sliki 6:

Slika 7: Dimenzije sposobnosti



Vir: Grindle in Hilderbrand (1995, 447).

Vse prikazane dimenzije sposobnosti so interaktivne in dinamične. *Akcijsko okolje* je niz ekonomskih političnih in družbenih razmer, v katerih vlada izvaja svoje aktivnosti. V to skupino spadajo stopnja gospodarske rasti, struktura gospodarstva, stopnja politične stabilnosti, legitimnost vlade in profil človeških virov. Spremembe teh dejavnikov so dolgoročne, saj spreminjajo ekonomsko, politično in družbeno strukturo. *Institucionalni kontekst javnega sektorja* vključuje dejavnike, kot so pravila in procedure za izvrševanje javnih politik in javne uprave, finančni viri, s katerimi mora vlada izvajati svoje aktivnosti, odgovornost za razvojne pobude ter struktura formalnega in neformalnega vpliva na delovanje javnega sektorja. *Omrežje za naloge* vključuje organizacije, ki bodo sodelovale pri izvajanju določenih nalog. Rezultati so posledica uspešnosti mrež pri komunikaciji in koordinaciji, ki posameznim organizacijam omogoča učinkovito delo. Ta omrežja sestavljajo organizacije iz javnega in zasebnega sektorja ter nevladne organizacije. Poznamo osnovne organizacije, katerih osrednja naloga je izvedba nalog. Sekundarne organizacije so v pomoč pri delovanju osnovnih organizacij. Podporne organizacije pa nudijo storitve ali drugo pomoč, s katero omogočijo izvedbo nalog. *Organizacije* so glavni nosilci nalog. Struktura, procesi, viri in menedžerski stil organizacije vplivajo na to, kako bodo dosegli cilje. Ti dejavniki vplivajo na rezultate in vedenje tistih, ki delajo v organizaciji. Peta dimenzija sposobnosti iz tega strukturnega model so *človeški viri*, njihova izobrazba, njihovo gibanje ter njihovo delo. V shemi je prikazana medsebojna soodvisnost med organizacijskim delovanjem in človeškimi viri (Grindle in Hildebrand 1995).

Pri strateškem ravnanju s človeškimi viri je kot instrument za izgradnjo in krepitev sposobnosti pomembna tudi inovativnost (Farazmand 2004). Funkcionira kot odgovor na potrebe in probleme, kot vir razvoja in napredka ter kot način funkcioniranja. V

sodobnem hitro se spreminjajočem času so strateške inovacije nujno potrebne, da organizacija deluje v skladu s sodobnimi potrebami. Inovacije so lahko pomemben element izgradnje sposobnosti.

Pri obravnavi upravljavske sposobnosti se lahko ločijo različni tipi sposobnosti (Nelissen 2002, 12):

- Kratkoročna ali dolgoročna sposobnost
- Formalna ali neformalna sposobnost
- Načrtovana ali spontana sposobnost
- Lokalna ali regionalna ali državna sposobnost
- Nakazana ali izvedena sposobnost

V smislu oblikovanja makro strateške sposobnosti so vključene tri dolgoročne strategije za javno politiko in upravljanje (Farazmand 2009, 1010):

- Strategija prilagoditev
- Strategija kvalitete izvajanja storitev
- Strategija razvoja in napredka

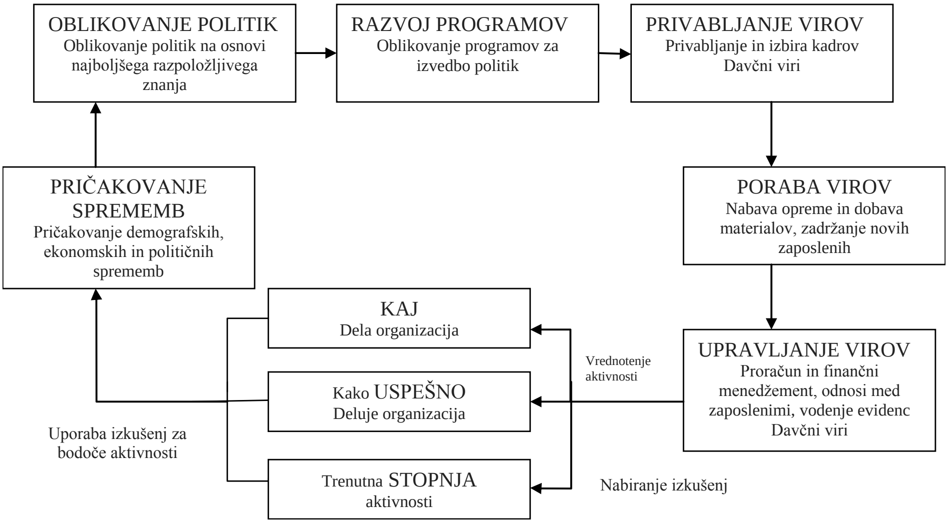
Strategija prilagoditve vključuje prilaganje in reagiranje na spremenjene razmere, tako da se ohranja sposobnost za učinkovito in uspešno upravljanje. Obenem se morajo oblikovati in načrtovati scenariji proaktivnosti, pričakovanja in ciljna usmerjenost v prihodnost (Argyis 2004, 35). Strategija-kvaliteta storitev kot strateški vidik sposobnosti pomeni učinkovito stroškovno in racionalno doseganje ciljev in namena organizacije (Denhardt in Denhardt 2000, 550). Naslednja stopnja strateške sposobnosti je strategija razvoja in napredka, ki pomeni nenehno prizadevanje za razvoj, rast in napredovanje na vseh področjih ciljev in nalog uprave. Ključne zadeve za takšno kvalitetno upravljanje so participacija, demokratičnost, usposobljeno upravljanje, ki temelji na samozavesti-avtonomiji, transparentnosti, odgovornosti in učinkovitosti (Blind 2007).

Upravljavska sposobnost, opredeljena kot zmožnost (Honadle 1981, 577):

- Sposobnost pričakovanj in načrtovanj sprememb
- Sprejemanja odločitev na podlagi informacij o posameznih politikah
- Razvijanja programov za izvedbo politik
- Privabljanja in uporabe virov
- Upravljanja virov
- Vrednotenja aktivnosti za prihodnje načrtovanje

Vzeto kot celota te aktivnosti opredeljujejo sposobnost, ki deluje kot sistem. Sistemski konceptualni model je prikazan tudi v naslednji sliki 7:

Slika 8: Konceptualni model izgrajevanja sposobnosti



Vir: Honadle (1981, 578).

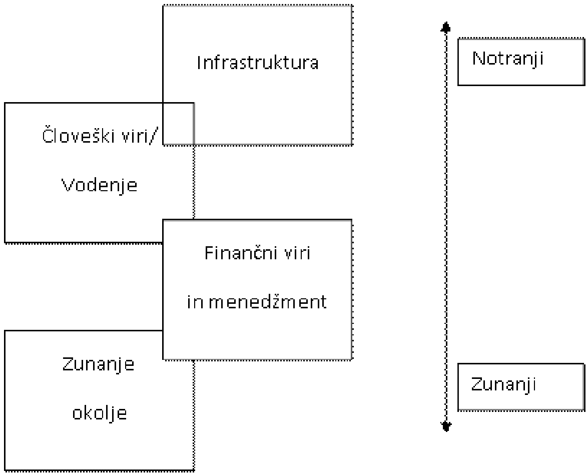
Upravljavska sposobnost pomeni zalogo virov (finančnih, kadrovskih,...) in organizacijskega potenciala. Upravljavsko sposobnost je potrebno opredeliti glede na kontekst,v katerem jo preučujemo, torej kot sposobnost za nekaj določenega (Bowman in Kearney, 1998). Pojem je dinamičen in kompleksen ter multidimenzionalen (Hall 2008, 464), saj vključuje upravne in politične lastnosti ter ima notranje in zunanje dimenzije.

Brez ustreznega pričakovanja sprememb je organizacija že v osnovi brez možnosti vplivanja na prihodnost. Zato mora imeti vse relevantne informacije iz okolja. Zlasti v primeru lokalnih samoupravnih skupnosti njen politični del oz. politični predstavniki, ki so odgovorni glede na interese ljudi. Na osnovi dobrih informacij, demografskih trendov in poznavanja ekonomskih gibanj se sprejemajo odločitve o politikah, ki tako nastajajo kot posledica izbire med različnimi možnostmi. Nato se oblikujejo programi za izvajanje teh politik (npr. okoljske politike, socialne politike …). Za izvedbo politik so bistveni viri, ki vključujejo inpute, kot so: podpora skupnosti in sprejemljivost za skupnost, kadrovski viri, davčni prihodki, državni transferi, vključevanje javno-zasebnih partnerstev, informacije …Toda po tem, ko so viri na voljo, mora organizacija biti sposobna te vire porabiti oz. absorbirati. Nato sledi upravljanje z viri, ki se v tem modelu loči od privabljanja in porabe. Menedžment ali upravljanje virov pomeni njihovo racionalno uporabo in alokacijo. Sposobna organizacija menedžerira svoje fizične, človeške, informacijske in finančne vire. Na koncu pa je pomembna ocena oz. vrednotenje, ki vključuje oceno oz. merjenje o tem, kaj organizacija dela, kako uspešno deluje to, kar dela in ali je stopnja aktivnosti primerna. Skozi to vrednotenje aktivnosti in upravljanje virov se nabirajo izkušnje in se uporabijo za izboljšanje pri bodočih aktivnostih (Honadle 1981). Izgradnja sposobnosti je orodje za uresničevanje politik.

Sposobnost je opredeljena tudi v smislu »policentrične logike vladanja« kot funkcija upravnih struktur ter orodja in strategij za podporo delovanja (Forbes in Lynn 2005). Ta opis funkcij ima vključeno zunanjo in notranjo dimenzijo sposobnosti in je več-dimenzionalen, kar ustrezno pokriva kompleksnost samega pojma. Upravljavska sposobnost se zrcali tudi na institucionalni ravni, saj v bistvu izgradnja sposobnosti pomeni krepitev organizacije (Honadle 1981, 578).

Na osnovi več shematskih in konceptualnih modelov sposobnosti je oblikovan tudi model naslednjih štirih funkcij (Christensen in Gazley 2008, 268): 1) organizacijske infrastrukture, 2) človeški viri 3) finančni viri in menedžerski sistem in 4) politične in tržne značilnosti zunanjega okolja. To prikazujemo v sliki 8:

Slika 9: Materialne in prostorske dimenzije sposobnosti organizacij



Vir: Christensen in Gazley (2008, 268).

Upravljavska sposobnost za 21. stoletje se lahko deli na mikro in makro raven (Farazmand 2009, 1008). Področja obravnave vključujejo sposobnosti (Farazmand 2009, 1016): odzivanje v nujnih situacijah, izgradnja partnerstev, odgovornost, institucionalna (sistemska) sposobnost, organizacijska sposobnost, sposobnost politik, administrativna sposobnost ter sposobnost na posameznih ožjih področjih. Pomen obravnave upravljavske sposobnosti je širok in relevanten tako z znanstveno teoretskega kot praktično-uporabnega vidika. Na ta način lahko ustrezno analiziramo primernost lokalnih skupnosti – občin in načrtujemo potrebne spremembe. Trdili bomo, da le upravljavsko usposobljene lokalne skupnosti celovito služijo svojemu namenu ustanovitve.

Medtem ko so omenjene strategije ključne za izgradnjo sposobnosti, obstajajo še tri področja, ki morajo biti vključena pri obravnavi sposobnosti, in jih prikazujemo v tabeli 8:

Tabela 8: Področja izgradnje sposobnosti

Sposobnost vladovanja	Funkcionalno instrumentalna sposobnost	Upravna sposobnost
Vladanje in menedžment v kriznih in nujnih situacijah	Institucionalna sposobnost (koncepti in sredstva)	Strukturna sposobnost
Transparentna in odgovorna izgradnja partnerstev (kredibilnost in legitimnost)	Organizacijska sposobnost (strateška raven, struktura, procesi, vrednote, viri)	Postopkovna/procesna sposobnost
Vplivna in odgovorna oblast	Sposobnost politik (iskanje odgovorov na vprašanja kaj, kje, kdaj, kako in kdo)	Kulturno–normativna sposobnost
Sposobnost načrtovanja in pripravljenosti	Politika kot sposobnost	Institucionalno-organizacijska sposobnost
		Sposobnost vodenja in menedžmenta
		Strateška-kadrovska sposobnost
		Zmožnost finančnih virov
		Kognitivna sposobnost
		Tehnološka sposobnost
		Sposobnost etike, odgovornosti, reprezentativnosti, odzivnosti in pravičnosti
		Razvojna sposobnost

Vir: Farazmand (2009, 1016).

Določena upravljavska sposobnost, ki je sestavljena iz menedžerske oz. finančne sposobnosti pa ni sama po sebi zagotovilo, da bodo doseženi uspešni rezultati delovanja organizacije oz. lokalne skupnosti. Sposobnost mora šele pripeljati do rezultatov poslovanja. Na dosežene rezultate vplivajo tudi eksterni dejavniki iz okolja, proces delovanja pa je podvržen tudi mnogim tveganjem in nevarnostim, ki vplivajo na rezultate (Ingraham 2007).

Analogno opredelitvi iz fizike je upravljavska sposobnost potencial (analogno potencialni energiji) ali moč, ki jo ima entiteta v rezervi kot rezultat razporeditve njenih komponent in se razlikuje od kinetične energije ali moči, ki se sprošča pri aktivnem funkcioniranju (Ingraham in Donahue 2000, 294).

Prepoznane so tudi negativne značilnosti, ki prispevajo k slabši upravljavski sposobnosti: premajhna velikost občin neustrezna sposobnost uslužbencev (plače, izobrazba), politično vplivanje na upravne odločitve, volilni sistem, nekonsistentna

decentralizacija finančnih virov glede na naloge (neupoštevanje načela koneksitete) (Dragos in Neamtu 2010, 640).

3 Upravljavska sposobnost lokalne samouprave

Upravljavska sposobnost lokalne samoupravne skupnosti je osrednji predmet našega obravnavanja in preučevanja. Pojem je izveden iz sposobnosti na splošno in iz upravljavske sposobnosti na državni ravni. Zaradi svoje družbene aktualnosti je relevantna tema za znanstveno preučevanje. Nanaša se na delovanje lokalne samouprave, ki smo jo prikazali izhajajoč iz lokalne demokracije.

Upravljavska sposobnost se je obravnavala s poudarkom na značilnostih javnega menedžmenta (Burgess 1975), zunanjih preferenc in pričakovanj (Gargan 1981) in zmožnosti, ki presegajo organizacijo samo (Honadle 1981). Pojem je z razvojem lokalnih skupnosti in njene vloge v sodobni družbi postal izrazito kompleksen in soodvisen (Hale in Slaton 2008). Visoko sposobne organizacije imajo kombinacijo močnih javnih politik, programov in upravljanja z viri, kar jim zagotavlja, da so prilagodljive, učinkovite in uspešne (Burgess 1975, 711).

Na lokalni ravni so štirje specifični vidiki, ki so povezani z upravljavsko sposobnostjo: način oblikovanja lokalnih politik in urejanje lokalnih zadev, pridobivanje potrebnih virov za izvedbo lokalnih politik, vprašanje rezultatov delovanja (storitve, infrastruktura, lokalni predpisi), razmerje med lokalnim in državnim upravljanjem (Wright 1975). Obravnava sposobnosti javne organizacije zahteva eksplicitno upoštevanje participacije, soodvisnosti v kontekstu sodobnih socialnih omrežij ter razmerja med državno lokalno ravnijo (Hale in Slaton 2008, 840). Mreženje je pomembna aktivnost delovanja lokalnih vlad in javnih institucij (Agranoff in McGuire 2003).

Upravljavska sposobnost je predpogoj za morebitno strateško sposobnost usmerjanja lokalne skupnosti. Strateška sposobnost poudarja politične dimenzije, saj se ukvarja s procesi oblikovanja, izvajanja, vrednotenja in prilagajanja politik (Gissendanner 2004). Za strateško sposobnost kot širši pojem od upravljavske sposobnosti je značilno: 1) temelji na možnostih vrednotenja alternativnih rešitev; 2) vrednoti posamezne izbire glede na tržne razmere, stroške in prednosti; 3) je podvržena vrednotenju izvedenih politik in posledičnih sprememb lokalnih potreb, priložnosti in problemov; 4) za boljši izkoristek virov vključuje koordinacijo deležnikov pri oblikovanju politik širše od lokalnih meja; 5) obsega načrt izvedbe politik in 6) je dolgoročna in presega mandate posamičnih izvoljenih funkcionarjev (Gissendanner 2004, 47).

Poleg lokalne pa v večini držav članic EU in širše v OECD obstaja tudi regionalna raven decentralizacije delovanja države[14]. Za regionalno raven sposobnosti so pomembni naslednji elementi (Wolf in Bryan 2009, 63):

- Uporaba mrežnega načina vladanja v smislu sodelovanja.

[14]V Evropski uniji ima od 27. članic vsaj regionalno raven samouprave 23 članic. Od tega imajo nekatere članice celo 3- ali 4- nivojsko organiziranost subdržavne ravni organizacije (Haček 2012).

- Obstoječi zunanji viri v obliki regionalnega socialnega kapitala, kot tudi pooblastil na regionalni ravni v zvezi s finančnimi viri.
- Stabilen vir financiranja regionalne ravni delovanja.
- Vodstvene, administrativne in tehnične sposobnosti.
- Organizacijska struktura in viri.

Upravljavska sposobnost na lokalni ravni je relativen pojem (Honadle 2001, 83). Odvisen je namreč od pooblastil, nalog in pričakovanj, ki jih državna raven podeli lokalni ravni. Pri merjenju in primerjanju upravljavske sposobnosti moramo upoštevati časovno komponento, zlasti pri razmisleku, ali je lokalna raven sposobna sprejemati nove naloge oz. ustvarjati nove storitve in programe.

Načelna opredelitev sposobnosti lokalne ravni izhaja iz načelne opredelitve oz. bistva lokalne skupnosti, lokalne demokracije in lokalne samouprave, ki smo jih predhodno opredelili. V takšni meri, kot lokalna samouprava izpolnjuje svoje poslanstvo, je usposobljena oz. uresničuje svoje naloge in odgovornosti. Od zagotavljanja avtonomije, participacije in učinkovitost (trije osnovni sklopi vrednot lokalne demokracije) je odvisna njena sposobnost. Sposobnost lokalne skupnosti je na enostaven način opredeljena kot zmožnost, da lokalna oblast stori, kar želi storiti in je odraz interakcije med pričakovanji, viri in problemi le te (Gargan 1981, 656).

Izjemno pomemben sistemski in hkrati političen (na državni ravni) dejavnik upravljavske sposobnosti lokalne skupnosti je uresničevanje načel decentralizacije s strani državne ravni oblasti. Brez ustreznega upoštevanja omenjenih načel subsidiarnosti in koneksitete, ki ju mora uresničiti država, ima lokalna skupnost sistemsko težavo biti usposobljena. To razmerje med lokalno (kjer so regije tudi regijsko) in državno ravnijo je predmet mnogih preučevanj in bistveno vpliva na sposobnost lokalne skupnosti (Wright 1975; Waugh in Hy 1988; Denhardt 2002; Hall 2008). Ravno tako pomembno je razmerje med akterji na lokalni ravni, ki se lahko s soodvisnim decentraliziranim sodelovanjem krepijo in izboljšujejo svojo sposobnost ter povečajo uspešnost delovanja (Hafteck 2003, 342).

Načelo subsidiarnosti postavlja nivoje in razmerja med njimi glede družbene organiziranosti. Določa, na kateri ravni organiziranosti se bodo reševali določeni družbeni problemi v smislu najbolj ustreznega reševanja glede na sposobnost. Sposobnost mora upoštevati razsežnost in naravo problemov ter zahteva učinkovitost in ekonomičnost. Načelo subsidiarnosti ima pomen kot načelo socialne organizacije, kot načelo omejitve oblasti in idejo pomoči (subsidium) (Vlaj 2006, 27). Višja oblast se tako lahko vmešava samo v obsegu, ko je nižja oblast dokazala svojo nezmožnost in neusposobljenost. Kot načelo omejitve oblasti nima normativne narave, ampak nakazuje trend. Kot ideja pomoči pa svojo pravico vmešavanja na nižji ravni obravnava kot dolžnost vmešavanja s prepričevanjem, da svoje zmožnosti razvijejo v največji možni meri.

Sodobni pristopi, ki se ukvarjajo s koncepti lokalnega vladovanja, poudarjajo naslednje zmogljivosti lokalnih oblasti (Brezovšek 2009, 18):

- Zmogljivost političnega odločanja (uravnoteženost in koordinacija).

- Demokratična zmogljivost (odprtost in konsistentnost).
- Zmogljivost in participacija odločitev lokalne oblasti (učinkovitost).
- Zmožnosti odzivanja.
- Skladnost političnih ciljev z možnostmi in potrebami skupnosti (zadovoljstvo državljanov).

Mnogi avtorji delovanje lokalnih skupnosti označujejo s pojmom sodelujočega vodenja (Agranoff in McGuire, 2003), kar pomeni vključevanje mnogih deležnikov v procese družbenega odločanja tako v smislu politične participacije kot tudi širše.

Sposobnost upravljanja je nedvomno povezana z uspešnim izvajanjem javnih storitev (Hou in drugi, 2003). Toda povezava med ravnijo sposobnosti in rezultati ni vedno premosorazmerna. Določene empirična raziskave ugotavljajo, da je lahko pri organizacijah z veliko sposobnostjo (npr. z velikimi kadrovski resursi) uspešnost delovanja nekoliko nižja kot pri organizacijah z manjšo, vendar bolj ustrezno sposobnostjo (Andrews in Boyne 2011, 906). Vsekakor pa je namen sposobnosti uspešno poslovanje. V zelo poenostavljenem in posplošenem smislu se lahko opredeli, da je sposobnost input ter da so rezultati output organizacijskega sistema (Christensen in Gazley 2008, 265). Pri Eastonovem modelu političnega sistema (Della Porta 2003, 17; Pandiloska Jurak in Pinterič 2010, 96; Andrews in Boyne 2010, 443) je sposobnost v črni skrinjici (vmes med inputi in outputi), kjer se odvija proces obdelave in izvedbe javnih politik, ki poskrbi za rezultate in posledice. Politični sistem, kot osrednji element tega sistemskega modela političnega procesa, se odziva in deluje predvsem tako, da dolgoročno zagotavlja ravnovesje in politično stabilnost (Fink Hafner 2007).

Dobro upravljanje na lokalni ravni je prikazano skozi naslednje značilnosti (Haček in drugi 2008, 79): odgovornost, sprotna odzivnost, transparentnost, nevtralnost in vsestranskost, učinkovitost, kompetence, individualna participacija vladavina prava, konsenzualne usmeritve. Sposobnost in kompetence so prekrivajoči se pojmi. Kompetence so usmerjene na opredelitev ustreznega znanja in veščin na področju človeških virov, sposobnost pa je širši pojem, ki obsega tudi kompetentnost.

Pri izgradnji upravljavske sposobnosti lokalne ravni je več možnosti, v katero smer in na kakšen način se lahko sposobnost izgrajuje oz. izboljšuje. Možnosti so v smislu večanja strokovnosti oz. profesionalizacije uprave (dihotomija med upravo in politiko), spreminjanja politične strukture (neposredna izvolitev ali posredna imenovanja političnih predstavnikov), funkcije sodelovanja (ali konsolidacije) na način sodelovanja na lokalni ravni (skupne uprave in uporaba skupnih virov) (Honadle 2001, 86).

Številni avtorji poznajo različne dimenzije upravljavske sposobnosti (Polidano 2000, Grindle in Hildebrand 1995). Govor je o institucionalni, tehnični, upravni in politični sposobnosti in o sposobnosti oblikovanja politik, implementacije le teh ter operativne učinkovitosti. Dinamična upravljavska sposobnost, ki jo ima tudi državna raven, povezuje štiri področja sodobne družbe (Cheung 2005 in 2009):

- Javno upravo (birokracija oz. administracija v ožjem smislu).
- Politično skupnost (legitimno vlada, avtoriteta).
- Gospodarstvo ali ekonomski sektor.

- Civilno družbo.

Ta področja se v smislu interakcije združujejo v sposobnost države oz. nižjih ravni organiziranosti države. Strokovna in profesionalna kompetentnost, usmerjena v dobre rezultate in v učinkovitost, mora biti nadgrajena z etičnim delovanjem ter s političnimi vrednotami poštenosti, pravičnosti in odgovornosti. Ti dve vrsti sposobnosti sta komplementarni in se medsebojno krepita (Farazmand 2002, 129). Tako se prepletajo različni vidiki politike in uprave. Te sfere enako delujejo oz. so udejanjene tudi na lokalnem področju, kar bomo prikazovali v nadaljevanju.

Za upravljavsko sposobnost je pomembno tudi razmerje in način upravljanja razmerja med državno in lokalno ravnijo javne uprave. Že prej smo prikazali procese decentralizacije kot ključne pri oblikovanju sistema lokalne samouprave, kjer se lokalne enote nahajajo na kontinuumu med centralizacijo in decentralizacijo. Obe ravni upravljanja sta soodvisni, med njima ne obstaja popolna ločenost politik in delovanja. Ugotavlja se, da lahko med obema ravnima obstajajo vrzeli na področju informacij, sposobnosti, financ, uprave in politik, ki zmanjšujejo uspešnost in učinkovitost delovanja obeh ravni (Charbit in Michalun. 2009, 19). Za zapolnjevanje teh vrzeli sta možna načelna odziva povečane koordinacije med ravnema in izgradnja sposobnosti na obeh ravneh. Izboljšana upravljavska sposobnost pripomore k boljšim javnim storitvam s strani državne in lokalne ravni.

Po prikazu upravljavske sposobnosti bomo po skupinah dejavnikov prikazali njihov posamičen vpliv na kompleksno celoto. Ti dejavniki so prikazano ločeno po vrstah, vključujejo zunanje in notranje dejavnike. Zunanji so del okolja, v katerem delujejo lokalne skupnosti, notranji pa so notranje institucionalne narave.

3.1 Politični dejavniki

Kriteriji, s katerimi se povezuje politična sposobnost lokalnih oblasti, so (Brezovšek 2009, 17): učinkovitost, produktivnost, ekonomski vidik, upravičenost in dostopnost storitev in dobrin (gospodarske javne službe), gladkost sprejemanja in izvajanja odločitev, kakovost služb, zadovoljstvo prebivalcev in drugo. Lokalna oblast je odločevalska enota (sprejema lastne odločitve), je administrativna enota (izvaja lastne odločitve), je odgovorna enota (ravna v dobrobit lokalne skupnosti) in je demokratična ustanova (deluje v skladu z upoštevanjem temeljnih družbenih vrednost). V tem primeru opisujemo idealno stanje, kateremu dejanske lokalne skupnosti stremijo. Opisana sposobnost namreč ni statična, ampak jo je potrebno izgraditi (Blöchliger in drugi 2010). Povezana je z zaupanjem ljudi do oblasti, ki mora sposobnost graditi tudi skozi izgradnjo zaupanja, temelječega na odzivnosti in integriteti (Denhardt 2002). Upravljavska sposobnost je ključna za ustrezno uresničitev nalog javne uprave in zelo pomembna za javni sektor v celoti. Politična struktura vpliva tudi na socialni kapital v družbi (Freitag 2006).

Pri političnih dejavnikih, ki poudarjajo politični pristop k obravnavi upravljavske sposobnosti, so pomembni pojmi političnega predstavništva, politične odgovornosti, porazdelitve avtoritet in moči, pregled in nadzor, odprtost in javnost delovanja in

politična participacija (Nelissen 2002, 14). Na lokalni ravni v vseh sistemih delujeta politično-izvrševalski nivo ter politično-odločevalski nivo, ki sprejema bistvene odločitve glede lokalnih politik. Razmerje med obema nivojema je določeno v smislu političnega menedžmenta, kjer so posamezne funkcije natančno razmejene med odločevalski in izvrševalski nivo, posamezne pa se prekrivajo in so na preseku te politično-menedžerske dihotomije (Hambleton 2000, 939).

S procesi devolucije in decentralizacije se veča odgovornost lokalnih ravni za oblikovanje in izvajanje politik (Honadle 2001, 85). Odvisno od vrste politik, ki se v tem procesu prenašajo na lokalno raven, je pomembno, da se na lokalni ravni razvija interdisciplinarno znanje, ki potrebuje strokovno znanje iz posameznih področij. Lokalna samouprava pa je kljub mnogim lokalnim politikam vodena celovito (holistično). Tako mora lokalna skupnosti kljub interdisciplinarnosti (npr. varstvo otrok in urejanje prometne infrastrukture) najti skupne točke in celovito gledati na reševanje problemov.

Zmogljivost političnega odločanja je v veliki meri opredeljena s samostrukturo lokalne oblasti, ki jo določi državna raven z normativno-pravno ureditvijo vseh ravni svojega funkcioniranja. To je zelo različno po državah in posledično je zelo različna tudi konkretna razmejitev med različnimi nivoji ter nosilci političnih in upravnih pooblastil. Ugotavlja se, da je pomembna razdelitev političnega odločanja tudi med samimi lokalnimi nosilci političnih pooblastil (npr. v Republiki Sloveniji župan in občinski svet), kar posledično vpliva na upravljavsko sposobnost (Berman 1997, 271). Kljub analitičnemu in raziskovalnemu obravnavanju delov lokalnega upravljanja, različnih vidikov in nivojev le- tega, imamo opravka z integrirano celoto, ki so je deležni ljudje kot občani oz. državljani. To se predvsem kaže v sodobnih trendih razvoja javne uprave, ko je govora o integriranem javnem upravljanju (Szirom in drugi 2002, Kernaghan, 2009). Ta integriranost pomeni celovitost, saj vključuje politično in upravno dimenzijo, posledica katerih je dejanje, usmerjeno k uporabniku. Za tega ni pomembna, katera dimenzija je bila v delovanju, ampak rezultat delovanja. Integriranost proaktivno ali reaktivno zahteva zavzetost skupnosti v smislu vključevanja članov skupnosti (posameznikov ali civilno družbenih organizacij) v procese oblikovanja politik in sprejemanja odločitev na lokalni ravni (Kernaghan 2009, 247). Cilj zavzetosti skupnosti je izboljšati javne storitve in je povezan z družbenimi dejavniki, ki vplivajo na upravljavsko sposobnost lokalnih ravni.

Poleg menedžerske sposobnosti je pomembna tudi politična sposobnost posameznikov, ki so nosilci političnih funkcij. Na področju lokalnih skupnosti so ugotovili, da so pomembne naslednje kompetence nosilcev političnih funkcij (Vogelsang-Coombs in Miller 1999, 211):

- Politični funkcionar mora razviti vzorce odločanja, ki podpirajo zakonodajne koalicije in odgovorne politike.
- Organizirati mora trdno organizacijo lokalne uprave, ki si prizadeva za optimalno zagotavljanje javnih storitev.
- Združuje različne občane v nove in usmerjene aktivnosti, ki krepijo družbeno življenje.

- Prihodnost si predstavlja v širšem kontekstu (tudi mednarodnem), ki krepi lokalno skupnost in regijsko sodelovanje.
- Združuje politične entitete, tako da se premagajo ovire, ki so pravno postavljene.
- Aktivno se vključuje v razvoj, da ima lahko specialna znanja in znanje vladanja, potrebna, da dobro opravlja svoje delo.

Tako so kompetentni lokalni politični funkcionarji: 1) snovalci konsenzov 2) politični podjetniki 3) družbeni katalizatorji 4) globalni nosilci sprememb 5) povezovalci sistemov 6) se učijo pri delu (Vogelsang-Coombs in Miller 1999, 212).

Poznamo tudi različne produktivnosti političnega sistema. Avtorji ločijo tri (Almond in drugi, 2008, 29): sistemsko, procesno in posamezno (policy) politično produktivnost. Sistemska produktivnost ima dobrine ohranjanja sistema ter prilagajanja sistema. To pomeni sposobnost organizacijsko-kulturnega prilaganja spreminjanja družbenega okolja (Ferfila in Kovač 2000, 72). Procesna raven političnih dobrin pomeni procese političnega delovanja državljanov od inputov (izražanje interesov, ugotavljanja skupnega-javnega interesa, oblikovanje javnih politik) do outputov (izvajanje javnih politik in prilagajanja javnih politik). Tretja raven produktivnosti je na ravni posameznih resornih politik, ki so zlasti odvisne od ravni, kjer se te politike izvajajo.

Na rezultate delovanja občin vplivata tudi politična struktura in politični menedžment (Fenwick in Miller 2012). Rezultati delovanja so zelo različno merljivi glede na različne opredelitve nalog in funkcij znotraj pravnega reda posamezne države. V vsakem primeru se rezultati delovanja vrednotijo glede na osnovne storitve, uporabo virov in organizacijsko sposobnost (Game 2006). Politična struktura (med nosilci političnih funkcij) in menedžerska struktura imata neposreden vpliv na razvoj lokalne skupnosti. Navznoter zaradi razlik med vrednotami in cilji političnega in upravnega dela. Navzven pa na interaktivni način z zagotavljanjem različne stopnje odzivnosti na eksogene ekonomske, politične in administrativne zahteve (Feiock in Kim 2000, 29-49).

Upravljavska sposobnost v širšem smislu zahteva od politične strukture, da je pripadna oz. angažirana, učinkovita, menedžerska, konsenzualna in kooperativna navzven (Brusis 2003). Pripadnost pomeni premagovanje morebitnih političnih ovir, vključuje določanje strateških prioritet, koherenten in konsistenten program sprememb, kredibilnosti politik, zadostno politično avtoriteto in organizacijsko zmožnost za uspešno uveljavljanje politik. Učinkovitost pomeni optimalno izrabo ekonomskih, kulturnih in človeških virov, ter glede na posamični potencial zagotavljanje ustrezne infrastrukture in storitev. Menedžerska sposobnost implicira, da so spremembe izvedene odgovorno, odprto in strokovno. To vključuje sposobnost kompleksnega učenja, inovacij politik in politične spretnosti pri izbiri strategij in ukrepov. Konsenzualnost pomeni vključevanje civilne družbe in iskanje široke podpore za spremembe. To se kaže v sposobnosti integracije nasprotnih argumentov in krepitev socialnega kapitala. Kooperativnost navzven pomeni zmožnost sodelovanja z zunanjimi podporniki in mednarodnimi organizacijami (Brusis 2003, 2).

Te naštete sestavine upravljavske sposobnosti, težav, pomožnih strategij in odpravo omejitev prikazujemo v tabeli 9:

Tabela 9: Sestavine upravljavske sposobnosti

Upravljavska sposobnost	Ključni problem sposobnosti	Neposredna strategija za izboljšanje	Odprava omejitev
Pripadnost	Pomanjkanje politične avtoritete	Izboljšanje know-howa in kompetenc vodenja	Demokratične procedure, spoštovanja prava, koalicijsko vladanje
Optimalna izraba virov	Previsoki transakcijski stroški za izvedbo politik	Izboljšanje načrtovanja in menedžerske učinkovitosti	Transparentnost porabe virov, javno odgovorni postopki, javni nadzor
Menedžiranje sprememb	Nezadostna sposobnost učenja	Usposabljanje kadrov	Strokovna javna storitev, odgovorni postopki izvrševanja, pooblastila neodvisnim agencijam
Konsenzualnost	Tehnokratske navade	Razširjanje dialoga	Povečanje moči posrednikom pri sprejemanju odločitev
Kooperativnost	Neprilagodljivost	Prisvojitev izbranih politik	Partnerstvo, integracija, pritisk kolegov

Vir: Brusis (2003, 12).

3.1 Vladovanje in upravljavska sposobnost

Pri obravnavi političnih dejavnikov omenjamo tudi koncept vladovanja. Le ta v svojem političnem pristopu (kot enem izmed multidisciplinarnih pristopov) poudarja več-nivojsko delovanje vlade in skupno sprejemanje odločitev (Chhotray in Stoker 2010, 216). Na lokalni ravni se pojavlja večje število soodvisnih nosilcev, ki so s strani nosilcev političnih funkcij vključeni na način vladovanja. Za ta način je značilna odprtost, delegiranje odgovornostim, povezovanje, skupno sprejemanje odločitev (konsenzualnost), kar pa povezujemo z obravnavano in s prikazano upravljavsko sposobnostjo. Načela vladovanja so: participacija, legitimnost, usmerjenost h konsenzu, strateško upravljanje, odzivnost, uspešnost in učinkovitost, odgovornost in preglednost, enakost, pravičnost in nepristranskost (Graham in drugi 2003, 3).

Vladovanje je predstavljeno kot oblika odločanja in pooblaščanja kolektivnih virov in akterjev ter je nasprotno od delovanja trga ali delovanja hierarhije (Bačlija 2010, 74). Gre za upravljanje kolektivnih virov, ki jih uporabljajo akterji javne, civilne in zasebne sfere. Pri vladovanju gre za menedžeriranje mrež akterjev, ki so soodvisni (Rhodes 1996, 658) in se samorganizirajo. Pri izgradnji logike vladovanja so med političnimi

akterji zaznane interakcije na različnih nivojih, ki vključujejo odločitve, ki usmerjajo, ter tudi končno izvedbo storitev in s tem povezane rezultate. Tako vladovanje vsebuje interakcije med naslednjimi elementi: politično izražena javna pričakovanja in interesi; javna izbira, izražena s sprejetjem politik; formalne strukture in procesi javnega sektorja; avtonomne organizacije, menedžment in uprava; osnovna tehnologija, delo in storitve; posledice, rezultati in cilji ter sodelovanje deležnikov (Forbes in Lynn 2005, 562). Vladovanje, ki predstavlja relacije med navedenimi procesi in elementi, se odvija na institucionalni (javne izbira), menedžerski in tehnični ravni (Lynn in drugi 2001, 36). Pri obravnavi vladovanja na lokalni ravni se je oblikoval tudi pojem urbanega vladovanja, ki se nanaša na mestne lokalne skupnosti. Urbano vladovanje je razumljeno kot proces mešanja in koordiniranja javnih in zasebnih interesov; temelji na razumevanju sposobnosti oz. zmožnosti lokalnih skupnosti in lokalnih vlad; je zmes ekonomskih, družbenih, političnih in zgodovinskih dejavnikov ter je zelo povezano z državnim kontekstom, ki močno vpliva na lokalno gospodarstvo, lokalne politične konflikte in strategije za mobilizacijo lokalnih virov (Pierre 1999, 375).

Vladovanje je način sprejemanja odločitev in je sodoben način delovanja vlad, ki v omrežje vključujejo tudi druge akterje. Institucionalni vidik obravnave vladovanja vključuje tudi vrednote, tradicije, normative, ideje in prakso, ki določajo specifično politično obnašanje (March in Olsen 1995). Glede na zunanje in notranje dimenzije urbanega vladovanja v povezavi z institucionalnim vidikom ter različnimi pogledi na lokalno demokracijo, vlogo lokalnih vlad pri lokalnem gospodarskem razvoju, različnimi stili distributivnih politik in različnim dojemanjem odnosov lokalnih skupnosti do civilne družbe obstajajo različni modeli urbanega vladovanja. V idealno tipskem smislu so tako predstavljeni štirje modeli urbanega vladovanja: menedžerski, korporativen, usmerjen v rast in usmerjen v blaginjo (Pierre 1999, 377). Glavne značilnosti posameznega modela urbanega vladovanja prikazujemo v tabeli 10:

Tabela 10: Značilnosti modelov urbanega vladovanja

	Model urbanega vladovanja			
Značilnosti	Menedžerski	Korporativen	Usmerjen v rast	Usmerjen v blaginjo
Cilj politik	Učinkovitost	Razporeditev	Rast	Prerazporeditev
Stil politik	Pragmatičen	Ideološki	Pragmatičen	Ideološki
Način politične izmenjave	Konsenz	Konflikt	Konsenz	Konflikt
Način javno-zasebnega	Konkurenčen	Sodelujoč	Interaktiven	Restriktiven

Odnos med lokalno vlado in prebivalci	Ekskluziven	Inkluziven	Ekskluziven	Inkluziven
Osnovna kontingenca	Profesionalci	Družbeni vodje	Poslovneži	Država
Ključni instrumentarij	Pogodbe	Deliberacija	Partnerstvo	Mreže
Vzorec subordinacije	Pozitiven	Negativen	Pozitiven	Negativen
Ključni kriterij vrednotenja	Učinkovitost	Participacija	Rast	Enakost

Vir: Pierre (1999, 388).

Pri prikazanih modelih urbanega vladovanja gre za štiri različne načine, ki so teoretsko prikazani v idealno-tipskem smislu. V praksi so prepleteni in njihova obravnava spada med način obravnave sprejemanja odločitev v lokalni skupnosti. Usmerjenost posameznega modela urbanega vladovanja je povezana z različnim poudarkom dejavnikov upravljavske sposobnosti. Za uresničitev vsakega izmed prikazanih modelov je značilna specifična odvisnost od okolja. Urbano vladovanje ni proces le lokalnih oblasti, ampak tudi glede na prevladujoč model v praksi imajo državna oblast in drugi dejavniki različno močno vlogo ter tako predstavljajo različen močen dejavnik, ki vpliva na sposobnost in posledično na rezultate delovanja.

Pri vladovanju na lokalni ravni prihaja do sprememb oz. izgradnje institucij, za kar je potrebna specifična sposobnost lokalnih oblasti. Konsolidacija institucij je nujna, da se lahko izboljša interakcija z lokalno skupnostjo. Tako je urbano politično vodenje in vključevanje skupnosti pomemben praktičen in normativni (sprememba institucij) vidik urbanega vladovanja (Haus in Klausen 2011, 257).

Pri procesih vladovanja zaradi mrežnega značaja delovanja pride do fragmentacije, kot posledica razširitve števila nosilcev funkcij. Multiplikacija zahtev in pravic zahteva mediacijo nasprotujočih se interesov, segmentacija lokalnih programov pa zahteva integracijo storitev. S strani lokalne vlade je potrebna integracija, mediacija in strateški razvoj, kar pa je možno le s podporo državne ravni (Burns 2000, 970). Preveč intenzivno razporejanje moči (hkrati z nejasnim razporejanjem odgovornosti) postavlja lokalno skupnost pred drugačen položaj v lokalnem demokratičnem procesu.

3.3 Ekonomski dejavniki

Ekonomski vidik lokalne samouprave je eden izmed pomembnih dejavnikov pri obravnavi upravljavske sposobnosti. Lokalna skupnost ima glede na svoje značilnosti (velikost, obseg in kakovost gospodarskega segmenta) različno lastno (mikro) ekonomsko izhodišče. Obenem je v soodvisnosti od državnega nivoja v določenem zunanjem (makro) ekonomskem položaju. Oba ta vidika vplivata na finančni položaj in

posledično upravljavsko sposobnost lokalne samoupravne skupnosti. Nivo decentralizacije je tudi v korelaciji z ekonomijo obsega (Schakel 2010) in velikost je povezana z upravljavsko sposobnostjo (Swianiewicz 2010, 186). Finančni položaj, ki izhaja iz obeh ravni ekonomskega položaja, omogoča določeno avtonomijo lokalnih skupnosti. Proces, ki to delno uresničuje, je fiskalna decentralizacija (Brezovnik in Oplotnik 2003, 123; Asquer 2011). Hkrati je decentralizacija smiselna do tiste ravni, ki je tudi ekonomsko utemeljena. Ekonomska politika lokalnih skupnosti je odvisna tudi od konkretnega družbenega konteksta oz. lokalne družbene kulture (Reese in Rosenfeld, 2001).

Ekonomija obsega (economy of scale) je argumentacija za večje enote lokalnih skupnosti in pomeni dolgoročno upadanje povprečnih stroškov, ki ga dosegamo, če proizvajamo izdelek v velikih količinah (Rebernik 1999, 184). Ravno tako poznamo argument ekonomije razpona (economy of scope) kot zmanjšanje stroškov zaradi večplastnega izkoriščanja proizvodnih virov (Rebernik 1999, 191). Glede na različno naravo in naloge lokalnih skupnosti v različnih državnih sistemih se oba omenjena vidika prepletata in na delovanje lokalnih skupnosti na ekonomskem področju različno vplivata.

Oba vidika se kažeta v cilju stroškovne učinkovitosti delovanja, kar je vedno pomembnejše in v ospredju kot eno izmed vrednot lokalne demokracije (Haček in drugi 2008, 7). Z ekonomskega vidika lahko govorimo o iskanju takšnega obsega lokalnih storitev, ki pomenijo najnižje možne (glede na omejen možen obseg), skupne (fiksne in variabilne), povprečne (na enoto proizvodnje oz. nudenja lokalnih storitev) stroške. Ti so različni glede na različna pooblastila lokalnih skupnosti v različnih državnih sistemih lokalne samouprave. Stroški, ki nastajajo, se delijo na stalne – fiksne, na spremenljive – variabilne, celotne stroške in mejne stroške (Prašnikar in Debeljak 1998, 203). Stalni stroški niso povezani z obsegom ponudbe in se ne spreminjajo z rastjo ali padcem obseg storitev. Drugače je pri spremenljivih stroških, ki se spreminjajo ravno z obsegom proizvodnje. Celotni stroški so seštevek stalnih in spremenljivih. Mejni stroški pa so stroški, ki nastanejo zaradi proizvodnje dodatne enote proizvoda ali storitve (Rebernik 199, 162).

Lokalne javne službe pomenijo zagotavljanje več javnih storitev občanov, kjer pride do pomembnosti omenjene ekonomije obsega. Lokalne skupnosti svojim uporabnikom občanom nudijo storitve gospodarskih javnih služb, ki so po svoji naravi monopolne storitve oz. občani nimajo možnosti izbire med različnimi ponudniki. To postavlja tržne razmere med javnim ponudnikom storitev in uporabniki v specifično situacijo. Z vidika tržne strukture lahko govorimo o monopolu. Tu gre za t.i. naravni monopol, ko uporabnik na več področjih lokalnih storitev in lokalnih javnih dobrin nima možnosti izbire. To pa je primer neučinkovitosti trga, ki potrebuje poseg države (Ferfila in Kovač 2000, 132).

Zaradi omejene in določene velikosti lokalnih skupnosti, ki imajo omejen in določen možen krog uporabnikov (v skladu z območji, ki so administrativno in ne tržno določena) pomeni, da se ne morejo nahajati na točki najnižjih povprečnih skupnih stroškov in da ne zmorejo na enak način stremeti k najnižjim stroškom (oz. največji

stroškovni učinkovitosti). Obstaja pa tudi teorija rezidualnih stroškov, kjer govorimo o pojavu, ko zmanjšan obseg porabe ne pomeni takoj zmanjšanja stroškov (Lais in Penker 2012, 113). Pride namreč do časovnega zamika med zmanjšanjem enot porabe neke lokalne javne dobrine iz več razlogov (npr. zmanjšanje števila prebivalcev občine), fiksni stroški in tudi del variabilnih stroškov pa se ne morejo znižati takoj (npr. pogodbe za delo ali druge storitve). Ta pojav rezidualnih stroškov je pri lokalnih javnih dobrinah v povezavi z omenjenim tržnim stanjem naravnega monopola in je značilen za lokalne skupnosti.

Eden izmed dejavnikov je tudi velikost lokalne skupnosti. Velikost je družbeni in hkrati ekonomski dejavnik upravljavske sposobnosti. Velikost je opredeljena sistemsko s strani države in je neposredno povezana z upravljavsko sposobnostjo. Lokalna skupnost ima zgolj posreden vpliv na svojo velikost. Raziskovalci navajajo, da se je pri obravnavi velikosti potrebno zavedati dveh vidikov, kajti prihaja do različnega razmerja (trade-off) med demokracijo in ekonomsko učinkovitostjo (Mouritzen 1989). Vidik učinkovitosti in funkcionalnih zmožnosti, ki so boljše pri večjih lokalnih enotah, ter vidik lokalne demokracije, ki je bolje uveljavljen pri manjših lokalnih enotah. Ekonomija obsega ter stroškovna učinkovitost delovanja je boljša pri večjih enotah (Andrews in Boyne, 2009). Hkrati pa se ugotavlja, da z razvojem usposobljene in strokovne lokalne administracije v različno velikih lokalnih enotah in z razvojem informacijske tehnologije ter homogenizacijo življenjskih potreb ni več takšnega nasprotnega vpliva med velikostjo lokalne enote in demokratičnostjo (Swianiewicz 2010, 189)

Glede na različne politične sisteme, ki vključujejo vsebinsko različna razmerja med državno, regionalno in lokalno ravnijo javnega upravljanja je neustrezno govoriti o pravilni velikosti lokalnih enot. Kot omenjeno obstajajo razlogi za večje enote, kot tudi razlogi za manjše. Kot razlogi za večje lokalne samoupravne enote, ki bi bile podobne po velikosti se navajajo (Andrews in Boyne 2009; Swianiewicz 2010, 185):

- Ekonomija obsega, ki omogoča cenejše in učinkovitejše storitve (zlasti je to vidno pri stroških delovanja lokalnih enot).
- Večje lokalne uprave imajo boljšo zmogljivost zagotavljanja širšega nabora funkcij, tako da se lahko več storitev izvaja na lokalni ravni.
- Ker imajo večje lokalne enote več funkcij, je večja možnost za participacijo ljudi v lokalni politiki in je posledično zagotovljena večja demokratičnost.
- Večje lokalne enote imajo med sabo manjše dohodkovne razlike, kar je politično lažje sprejemljivo in je hkrati manjši pritisk na državno sofinanciranje lokalnih enot.
- Večje lokalne enote so bolj uspešne v načrtovanju razvojne gospodarske politike.
- V večjih lokalnih enotah se zmanjša težava nudenja storitev neupravičenim prejemnikom (free riding), ki niso rezidenti lokalne enote.

Tako je bolj ustrezno, če bi pri opredeljevanju o velikosti samoupravnih lokalnih skupnosti govorili o optimalni velikosti glede na vidik ekonomske učinkovitosti in demokracije, ki v konkretni situaciji izhajata iz opredelitve nalog, ki jih mora opravljati lokalna uprava. Dejstvo je, da lokalne enote izvajajo širok spekter storitev, ki je izrazito multifunkcijski in ima lahko tudi pozitivne učinke ekonomije širine obsega (economy

of scope). Ekonomija obsega (economy of scale) je povezana s količino storitev in padajočimi stroški na enoto z rastjo obsega (padajočimi mejnimi stroški) ponudbe. Tako je tesno povezana z dogajanjem na strani ponudbe (Andrews in Boyne 2009, 743). Medtem je širok spekter storitev oz. ekonomija širine obsega povezana na strani povpraševanja, ki zahteva istočasno oz. od istih virov lokalnih oblasti zelo različne storitve v širšem obsegu.

Lokalne skupnosti lahko izboljšujejo svoje ekonomske dejavnike in s tem izboljšujejo pogoje za svojo upravljavsko sposobnost. Oboje je povezano, gre za ustvarjanje konkurenčnih prednosti nekega lokalnega okolja. Ekonomski dejavniki so povezani s sposobnostjo lokalne samoupravne skupnosti, da izpolnjuje svoje naloge v skladu z osnovnimi načeli učinkovitosti.

Ekonomska moč in stanje v lokalni skupnosti obstajata na različnih ravneh. Ena raven je sama občina oz. samoupravna lokalna skupnost, gospodarsko lokalno okolje, negospodarsko lokalno okolje (lokalni javni sektor poleg občine) ter ekonomska moč posameznikov. Tako je ekonomsko stanje odvisno od javnih in zasebnih virov, dejavnosti ter premoženja. To se na ravni države in občine meri s kazalnikom – Bruto domači proizvod na prebivalca (BDP/per capita), ki po različnih možnih metodah upošteva posameznike, gospodarstvo v celoti in javni sektor.

Finančna moč lokalne skupnosti je zelo pomemben dejavnik njene upravljavske sposobnosti (Warner 1999, 27). Procesi decentralizacije, devolucije in večanja lokalne avtonomije, ki izhajajo iz osnovnih postulatov lokalne demokracije, ne morejo biti uspešni, če se temu ustrezno ne razvija finančna sposobnost samoupravnih lokalnih skupnosti. Brez ustreznih finančnih virov lokalne skupnosti ne morejo prevzemati novih nalog oz. ne morejo uspešno opravljati obstoječih nalog. Tako so procesi devolucije in decentralizacije, ki so družbeno zaželeni, lahko neuspešni, če se temu ustrezno ne krepi finančna sposobnost lokalnih enot. Večja finančna sposobnost lokalnih enot je bistvena tudi z vidika zmožnosti privabljanja zunanjih virov sofinanciranja, ki večinoma predstavljajo le del potrebnega finančnega vira za posamezne projekte ali programe. Tako so dodatni finančni viri države ali meddržavne skupnosti (npr. Evropske unije) vedno povezani z zadostno mero lastnih finančnih sredstev. In v kolikor lokalne enote te lastne finančne sposobnosti nimajo, se jim slabša tudi »absorbcijska« sposobnost pridobivanja zunanjih finančnih virov, kar negativno vpliva na uspešnost njihovega delovanja.

Finančni menedžment je del delovanja lokalne skupnosti, ki rešuje znano ekonomsko dejstvo, da viri ne zadoščajo za produkcijo vseh dobrin. Na lokalni ravni se finančni menedžment ukvarja s proračunskim načinom del, ki vključuje pridobivanje virov, upravljanje s sredstvi, natančno vodenje javnih financ v skladu z zakonodajo ter nadziranje. Finančna sposobnost na lokalni ravni oz. sposobnost lokalnega finančnega menedžmenta vključuje: načrtovanje prihodkov in odhodkov; integracijo proračuna, računovodstva, finančnih poročil in meril poslovanja; finančne odnose do države in do drugih občin integralno načrtovanje virov, reakcije na povečanje dajatev; upravljanje s tveganji in zavarovanji; spremljanje indikatorjev finančnega poslovanja; obdelavo podatkov in analize, stroškovno nadziranje projektov in programov (Gargan 1987).

Finančni menedžment je zlasti v času finančne krize pridobil na pomenu za javno upravljanje. Bistveno bolj pomembno kot prej je postalo upravljanje s finančnimi viri, računovodska in finančna poročila, revizije, fiskalna politika, analiza stroškov, upravljanje z denarnim tokom in druga orodja finančnega menedžmenta (Kioko in drugi 2011).

Gospodarstvo je v lokalni skupnosti pomemben ekonomski dejavnik. Predstavljajo ga gospodarski subjekti, ki se ukvarjajo s tržno gospodarsko dejavnostjo in v svojem proizvodnem ali storitvenem procesu potrebujejo ljudi. Tako nastajajo delovna mesta, ustvarja se prihodek, dodana vrednost in dobiček. Gospodarski subjekti tako neposredno in tudi posredno pomembno vplivajo na celotno stanje v posamični lokalni skupnosti. Neposreden vpliv so delovna mesta, plače rezidentov, lokalni davki, družbeno odgovorno poslovanje in lokalne investicije. Posredno pa vplivajo na razvoj lokalne gospodarske in negospodarske infrastrukture, izobraževalni sistem, priseljevanje ljudi v lokalno skupnost ipd. Kljub temu da gospodarstvo ni lokalno omejeno, saj lahko razpolaga z resursi na prostem globalnem trgu, pomembno vpliva na lokalno okolje, kjer se določeni gospodarski subjekti nahajajo.

Med ekonomskimi dejavniki, ki so delno hkrati tudi družbeni, lahko štejemo tudi sodelovanje in povezovanje med različnimi lokalnimi samoupravnimi skupnostmi – občinami. Skupno izvajanje javnih storitev s strani več vključenih občin ustvarja ugodne učinke tako na ekonomijo obsega kot tudi ekonomijo širine. Tako se ponujajo možnosti, da se znižajo produkcijski stroški, ki so postavljeni kot ovira pri določenem omejenem obsegu produkcije (Hulst in drugi 2009). Na samo povezovanje pa vplivajo dejavniki iz okolja (družbeno-ekonomski, politični, demografski, tehnološki), državni institucionalni kontekst (državna struktura, zakonodaja in vzpodbujanje povezovanja, upravna kultura) ter lokalne preference (Hulst in drugi 2009, 280). Tako se ustvari konkreten institucionalni okvir sodelovanja med občinami, ki je različen po različnih državah.

3.4 Upravno-organizacijski dejavniki

Upravljavska sposobnost je v delu opredelitve opredeljena z organizacijsko in menedžersko sposobnostjo enot lokalne samouprave, kjer se določeni deli sistema (občinska uprava, uprave javnih zavodov,...) ravnajo po načelih t.i. neprofitnih organizacij v skladu s splošnimi načeli menedžmenta (Daft 2000, Možina in drugi 2002). Na delovanje in rezultate javnih organizacij in tudi lokalnih skupnosti vplivajo menedžerski dejavniki, kar je pokazalo več avtorjev (O'Toole in Meier 1999; Boyne 2004, Boyne in Walker 2005; Andrews in drugi 2006). Menedžerska sposobnost je povezana tudi z najvišjim menedžerjem v lokalni skupnosti, ki je pogosto tudi nosilec političnih funkcij v lokalni skupnosti. Pogosto je to funkcija župana, katerega menedžerska sposobnost je povezana z uspešnim delovanjem lokalne skupnosti (Avellaneda 2008). Menedžerska sposobnost kot del celovite upravljavske sposobnosti je bila zgoraj prikazana in obravnavana glede na njen vpliv na rezultate izvedenih politik (Donahue in drugi. 2000). Notranja sistemska sposobnost vladnih oz. javnih organizacij je kritični predpogoj za uspešno delovanje in želene rezultate (Hou in drugi 2003).

Osnovna izhodišča pri obravnavi organizacijskih dejavnikov so elementi organizacije, kjer se največkrat navajajo (Grafenauer in Brezovnik 2006, 15): cilj, ljudje, sredstva, samostojnost in notranja (organizacijska) struktura. Pri delovanju lokalnih samoupravnih skupnosti kot organizacij so prisotni vsi našteti elementi. Ljudje so kadrovski viri organizacije in nosilci vseh upravnih ter organizacijskih funkcij.

Upravljavska sposobnost na lokalni ravni je z menedžmentom povezana v javnem sektorju na treh ravneh: menedžment politik, menedžment virov in menedžment programov (Burgess 1975, 709). Da bi lahko lokalna skupnost bila upravljavsko sposobna, mora imeti vse tri ravni menedžeriranja na ustrezno visoki stopnji razvitosti. Značilnosti in opredelitev vseh treh ravni menedžmenta, ki so potrebne za upravljavsko sposobnost na lokalni ravni, prikazujemo v tabeli 11:

Tabela 11: Ocena elementov javnega menedžmenta

	Menedžment politik	**Menedžment virov**	**Menedžment programov**
Funkcijski poudarek	Strateška funkcija zagotavljanja usmeritev in vodenje	Rutinska podpora za delovanje organizacije ter sposobnost prilagajanja in uskladitve z omejitvami okolja	Taktična funkcija izvrševanja upravnih nalog in izvrševanja usmeritev v obliki programov, aktivnosti in storitev
Namen	Opredelitev in izražanje skupnosti ter družbenih vrednot, hkrati pa razvoj prioritet ter vzpostavitev zavez za izpolnjevanje potreb in vizije skupnosti.	Razvijanje in vzdrževanje človeških, materialnih, finančnih in informacijskih virov, ki so odzivni na zahteve politik in programov organizacije tako, da se zagotovi, da so vsi elementi organizacije ustrezni upravnim in drugim zunanjim ter notranjim postopkom.	Oblikovanje operativnih programov, storitev in aktivnosti, ki pomenijo splošne usmeritve politik in so odzivne na spreminjajoče se potrebe občanov.
Glavne skrbi:	Kaj in zakaj naj bo narejeno? • Zaželenost/potrebe • Prioritete/alternative • Odgovornost • Uspešnost	Kako je lahko narejeno? • Izvedljivost • Postopkovna integriteta • Učinkovitost • Prilagodljivost	Kako to narediti? • Produktivnost • Odzivnost na potrebe občanov • Odzivnost na usmeritve politik
Nosilci	Voljeni funkcionarji s svojimi uradi	Uprava	Vodje uprave, javnih zavodov in agencij
Kriterij odločanja	Politični in upravni premislek »Največ javnega dobrega za največ ljudi«	Tehnični, pravni in upravni premislek »Po pravilih in stroškovno učinkovito«	Strokovni in upravni premislek »Kvalitetne storitve s strani profesionalcev brez političnega vmešavanja«

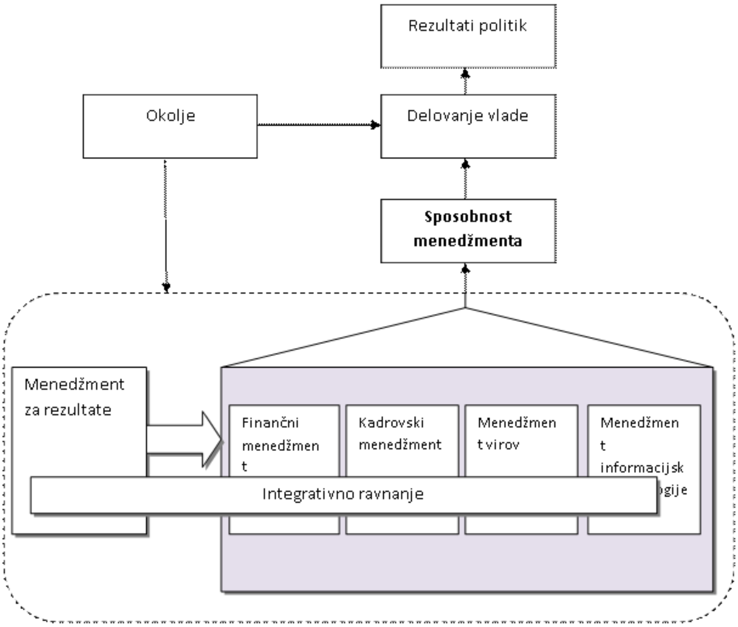
Vir: Skrajšana verzija Burgess (1975, 709).

Tako tudi javni menedžment sestoji iz štirih osnovnih prvin menedžmenta (Možina in drugi 2002): planiranja (opredeljevanje ciljev organizacije in poti za njihovo uresničitev), organiziranja (ustvarjanja takšnih medsebojnih odnosov in razmerij, ki omogočajo izvedbo načrtov in doseganje postavljenih ciljev), vodenja (vpliv, motivacijo in usmeritev zaposlenih za opravljanje nalog in doseganje opredeljenih ciljev) in kontroliranja (pregled doseženega glede na načrtovano in ukrepi za izboljšanje).

Javni menedžment, ki ima v skladu s kontingenčno teorijo tri pomembne funkcije, s katerimi vpliva na delovanje organizacije: 1) ustvarja organizacijsko strukturo in s tem stabilnost sistema, 2) sprejema in absorbira vplive okolja na organizacijo ter jo tako ščiti 3) izkorišča priložnosti v okolju organizacije (O'Toole in Meier 1999).

Določen vidik sposobnosti izhaja iz sistemov vodenja in upravljanja s človeškimi viri. Ta ožji del imenujemo menedžerska sposobnost in bo v konceptualnem modelu kasneje zajet v skupino upravno-organizacijskih dejavnikov celovite obravnave upravljavske sposobnosti. Menedžerska sposobnost pomeni moč menedžmenta in integracija med menedžerskimi podsistemi (Hou in drugi 2003, 299). Ta menedžerska sposobnost je tudi nujni predpogoj za učinkovitost in celovito sposobnost oz. doseganje rezultatov (Ingraham 2007). Menedžerska sposobnost je prikazana (kot osrednji element v enačbi za rezultate) v naslednji shemi, ki prikazuje povezavo med relevantnimi elementi v sliki 9:

Slika 10: Celosten menedžerski sistem vlade



Vir: Donahue, Selden in Ingraham (2000, 386).

Menedžerski pristop k obravnavi upravljavske sposobnosti daje v ospredje tukaj omenjene in kasneje izmerjene upravno-organizacijske dejavnike. Za te dejavnike in pristop so pomembni uspešnost in učinkovitost doseganje rezultatov in ciljev (Nelissen 2002). Pri merjenju tega sklopa dejavnikov upravljavske sposobnosti so pogosto primerjave s tržnim segmentom delovanja organizacij.

Tako poznamo preučevanje menedžmenta v lokalnih skupnostih, za katerega je značilna »pozitivna aktivnost« (Verbič 2003, 17), ki pomeni stalno napredovanje in reševanje problemov. To se povezuje z načelom univerzalne pristojnosti, ki poleg načela subsidiarnosti in koneksitete predstavlja osnovna načela lokalne samouprave. Univerzalna pristojnost (ko je občina pristojna za vse javne zadeve, razen tistih, ki so normativno-pravno določeni drugim institucijam) omogoča ustvarjanje nove družbene dodane vrednosti s strani enot lokalne samouprave. Prav dodana vrednost pri izgradnji konkurenčne prednosti predstavlja pomembno vlogo vlade in vladanja na vseh ravneh države (Porter 1998). Tako tudi za lokalne skupnosti velja pojem konkurenčne prednosti, ki pa se izkazuje z določenimi lokalnimi kategorijami v skladu s pristojnostmi lokalne samouprave. To je odvisno od državne ravni, ki določa raven in vsebino decentralizacije kot procesa nastajanja in oblikovanja lokalne ravni, ki želi biti avtonomna, da bi lahko opravljala svoje temeljno poslanstvo lokalne demokracije.

Raziskave ugotavljajo, da je sposobnost v pozitivni korelaciji z uspešnim delovanjem (Andrews in Boyne 2011), ki pa je odvisna tudi od drugih dejavnikov. Menedžerska sposobnost se izraža skozi vodenje, ki sposobnost spreminja v uspešno delovanje javne organizacije. Menedžerska sposobnost je v skladu z opredelitvijo organizacije Audit Commision opredeljena kot kombinacija finančnega, kapitalskega, kadrovskega, informacijskega menedžeriranja ter vodenja (Audit Commision 2002). Ravno tako je od menedžmenta odvisen odnos med administrativno zastopanostjo (v smislu družbenih manjšin) in rezultati delovanja lokalne uprave (Andrews in drugi, 2005). Kakovost javnega menedžmenta ima potrjen pozitiven vpliv na rezultate delovanja javnih organizacij, kljub temu, da je vpliv kompleksen (Meier in O'Toole 2002, 641).

V procesu vodenja organizacije – občine– se pogosto uporablja metoda vodenja z rezultati (performance management). Elementi vodenja z rezultati so: strateško načrtovanje (postavitev ciljev, katerih doseganje se bo merilo); merjenje rezultatov (meritev outputov, dosežkov in učinkovitosti), benchmarking (določitev ravni ciljev in primerjalno merjenje) in vrednotenje programov (povezuje način doseganja rezultatov s samimi cilji) (Rivenbark in Kelly 2003). Strateško načrtovanje je pogosto uporabljen element menedžmenta v občinah in je povezano s participacijo deležnikov pri odločanju, uporabi vseh elementov načrtovanja, procesi finančnega načrtovanja, zahteva menedžment z rezultati in merjenje rezultatov delovanja (Poister in Streib 2005, 53).

Lokalna uprava je bila vključno z njenimi značilnostmi in sistemsko opredelitvijo opredeljena v zgornjem delu. Je bistvena in najpomembnejša notranja sestavina upravljavske sposobnosti lokalnih samoupravnih skupnosti. Kot smo prikazali, je v kompleksnem dvosmernem razmerju do političnega dela in povezana tudi z obstoječimi družbenimi in ekonomskimi dejavniki. Lokalne samoupravne skupnosti so kompleksni

prilagodljivi sistemi, ki se nahajajo v kompleksnem spremenljivem okolju. Zato morajo imeti jasno strategijo, ki ji sledijo.

Kot smo že povedali pri opredelitvah, je vzpostavitev upravljavske sposobnosti izgradnja in krepitev organizacije, pri čemer so potrebne naslednje organizacijske zahteve (Honadle 1981, 579):

- Zmožnost vzpostavljanja uspešnih povezav z drugimi organizacijami.
- Izvajanje organizacijskih procesov za reševanje problemov.
- Koordinacija med ločenimi organizacijskimi funkcijami.
- Mehanizmi za organizacijsko-institucionalno učenje.

Vsaka organizacija in tako tudi samoupravne lokalne skupnosti imajo svojo strateško usmeritev in ravnanje. Strategija občin se opredeljuje na kontinuumu treh strateških odločitev (Worrall in drugi 1998, 486):

- Razmejitev med lokalnim vladanjem in izvajanjem lokalnih javnih storitev.
- Tržna alokacija potrebnih virov ali planirano in neposredno naročanje virov.
- Poudarek na zagotavljanju storitev posameznemu občanu ali vidik potreb lokalne skupnosti.

Strategija spada med pomembne značilnosti organizacije, za katero so odgovorni vodilni. Politično vodstvo lokalne skupnosti jo mora opredeliti z vsemi vključenimi deležniki, ki vključujejo tudi najvišje ravni uprave.

Sposobnosti menedžeriranja za analitične potrebe lahko razdelimo na sposobnosti, povezane z upravo oz. administriranjem, in na sposobnosti izvajanja politik (Ingraham in Donahue 2000, 293). Obe komponenti sposobnosti menedžeriranja sta komplementarni ter sposobnost izvajanja politik je odvisna od administrativne sposobnosti. Menedžerski vidik sposobnosti odraža, v kakšni meri je oblast sposobna imeti ustrezne vire ob pravem času, na pravem mestu. Menedžerska sposobnost se v praksi analizira skozi naslednje osrednje menedžerske sisteme: finančni menedžment, menedžment kapitala, menedžment človeških virov, menedžment informacijske tehnologije in menedžment rezultatov. Tako je sposobnost opredeljena skozi štiri dimenzije: finančno, kadrovsko, fizično in tehnološko (Ingraham 2007).

Med te dejavnike uvrščamo tiste kategorije, ki so pomembne za samoupravno lokalno skupnost – občino, kot upravno organizacijo. Kot smo že prikazali, gre za dvojnost njenega poslanstva. Občine so namreč hkrati oblastni politični organi in klasične upravne birokratske organizacije, ki nudijo storitve. Značilnosti poslanstva kot oblastno političnega organa smo zajeli med politične dejavnike upravljavske sposobnosti. Druge kategorije, ki bolj sodijo v občine kot organizacije, so: ravnanje s kadrovskimi viri, vodenje, organizacija, načrtovanje, nadziranje ipd. Iz tega izhajajoče so zahteve po učinkovitosti in uspešnosti.

Menedžment človeških virov ali kadrovski menedžment je splet različnih aktivnosti v organizaciji, povezani z ljudmi kot najpomembnejšim virom organizacije. Temeljne aktivnosti kadrovskega menedžmenta so: upravljanje zunanjega in notranjega okolja, načrtovanje in izbira kadrov, razvoj in usposabljanje zaposlenih, nagrajevanje

zaposlenih in ocenjevanje dela in rezultatov (Treven 1998, 26). V skladu z razvojem koncepta novega javnega menedžmenta, ki je v vsakem primeru, zlasti s poudarkom na rezultatih delovanja javnega sektorja, vplival tudi na upravljanje s človeškimi viri. Zaradi pomembnosti zadovoljevanja potreb prebivalcev in nudenja učinkovitih storitev se je velik poudarek začel dajati ljudem, ki nudijo te storitve. Pri upravljanju s človeškimi viri se je v skladu s temi konceptualnimi usmeritvami tudi na lokalni ravni povečala diskrecija menedžerjev, povečala fleksibilnost in odzivnost, izboljšali so se rezultati in povečala se je uporaba pristopov iz zasebnega tržnega sektorja (French in Goodman 2011).

Menedžment je v javnih organizacijah pomemben dejavnik. Ugotavlja se, da ima pri mrežnem načinu delovanja še večji pomen kot pri strukturiranih hierarhijah (O'Toole in Meier 1999). Mrežni način delovanja, ki je prisoten pri vladovanju, je bolj odprt (od klasične hierarhije) in tako z okoljem deluje na bolj kompleksen način. Družbena mreža se mora z delovanjem javnega menedžmenta stabilizirati. Na stabilizacijo omrežij pozitivno vplivajo tudi skupne vrednote med organizacijo in okoljem, skupne rutine in standardizirano učenje. (O'Toole in Meier 1999, 523).

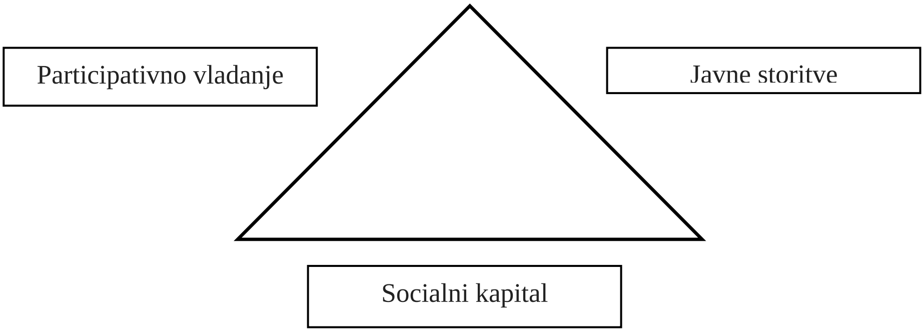
3.5 Družbeni dejavniki

Na določeno raven upravljavske sposobnosti vplivajo tudi dejavniki, ki smo jih poimenovali družbeni dejavniki. So izrazito medsektorski in vplivajo tudi na politične, ekonomske in menedžersko-organizacijske vidike obravnave. Pomembni so tudi v povezavi z vlogo lokalne samouprave v smislu vodenja skupnosti, ki smo jo že opredelili.

Med družbene dejavnike v lokalni skupnosti spadajo civilno-družbene organizacije, ki so utemeljene na dejavniku skupnosti in združujejo ljudi, ki pripadajo tej skupnosti. To so nevladne in neprofitne organizacije, ki pokrivajo različna področja od športa, kulture, dobrodelnih in humanitarnih dejavnosti, skrbi za posebne socialne skupine v skupnosti ipd. Te družbene organizacije pri svojem delovanju krepijo pripadnost skupnosti. Ravno tako so lahko dopolnitev, nadomestitev ali podpora javnim programom, pri čemer ustvarjajo pozitivne eksternalije, znižujejo stroške in izboljšujejo sposobnost skupnosti (Putnam 1993).

Skupnost oz. lokalni družbeni dejavniki so pomemben dejavnik pri funkcioniranju na lokalni ravni. Zavzetost oz. angažma civilne družbe oz. skupnosti je povezan z izvajanjem javnih storitev, socialnega kapitala in participativnega vladanja. Ti trije dejavniki so pomembno za vključenost civilne družbe oz. družbenih dejavnikov na lokalni ravni in jih prikazujemo v sliki 10:

Slika 11: Povezanost dejavnikov v skupnosti



Vir: Gilchrist (2006, 75).

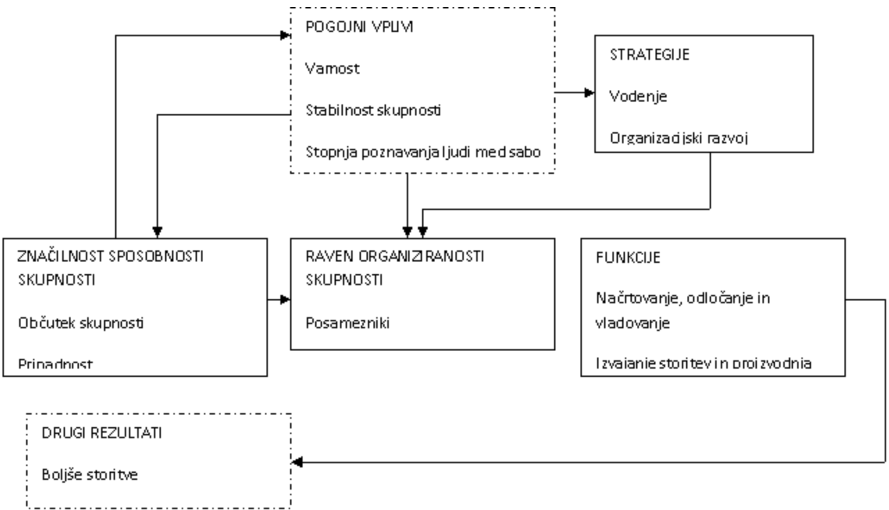
Vse strani tega shematskega trikotnika delujejo bolj uspešno, če so deležne aktivne udeležbe s strani članov skupnosti. Gre za angažma, ki presega lastne interese in pomeni družbeni angažma tudi v obliki delovanja v civilnih združenjih (društva, organizacije). Skupnost je opredeljena kot javnost oz. posamezniki, ki jo sestavljajo. V skupnosti se tako izgrajuje socialni kapital. Ta pozitivno vpliva na delovanje lokalne skupnosti v treh smereh: organizacijsko življenje v skupnosti, zavzetost za javne zadeve in medsebojno zaupanje (Putnam 1993). Socialni kapital opisuje družbene strukture, kot so družbena omrežja, razne oblike sodelovanja in medsebojnega zaupanja. Vsi ti vidiki socialnega kapitala v skupnosti povečujejo povezanost in pomenijo za lokalno vlado dodatne strukturne razpoložljive vire za boljše delovanje in doseganje boljših storitev (Andrews 2011, 946). Tudi empirične raziskava potrjujejo, da socialni kapital pozitivno vpliva na rezultate delovanja lokalnih vlad.

Problem pri obravnavi družbenih dejavnikov in socialnega kapitala je vprašanje odgovornosti, ki je hkrati proces in rezultat v povezavi z močjo odločanja. Ne sme se zanemariti vidik družbene odgovornosti, ki ne glede na razpršitev odločanja in participativno vladanje ostaja relevanten s treh vidikov (Gilchrist 2006, 78): obrazložitev sprejetih odločitev je obvezna; zagotovljeno mora biti, da so se upoštevali vidiki in interesi vseh deležnikov pri posamezni odločitvi; tisti, ki razpolagajo z viri, so odgovorni, kako so se viri porabili in s kakšnimi učinki. Tako vidimo, da kljub razpršitvi moči v smislu delnega prenosa od oblastnih struktur na civilno družbo ostaja pomembno vprašanje odgovornosti za udejanjene rešitve. Družbeni dejavniki razvitosti civilne družbe kot posledica teh procesov bodo upoštevani pri merjenju upravljavske sposobnost kot celote.
Na socialni kapital imajo vpliv tudi način političnega delovanja, politična struktura in institucije. Odprto in demokratično ravnanje vlade, neposredna politična participacija, decentralizacija politične moči, integrativna strategija političnih avtoritet do zunanjih dejavnikov prispevajo k večji javni in družbeni participaciji in večjemu socialnemu kapitalu, ki je dejavnik uspešnega delovanja vlade (Freitag 2006, 145). Socialni kapital nastaja v interakciji med ljudmi, ki nastopajo kot posamezniki in kot pripadniki določenih družbenih skupnostni organizacij. V teh skupnostnih organizacijah se krepijo medsebojne vezi, veča se zaupanje ter tako povečuje ta družbeni vidik sposobnosti

lokalne skupnosti. Te oblike nastajanja in krepitve socialnega kapitala morajo imeti politično podporo, da bi lahko bile bolj uspešne.

Družbeni dejavniki so tisti dejavniki sposobnosti, ki so vezani na skupnost kot tako. V skladu z opredelitvijo sposobnosti skupnosti gre za sposobnost ljudi, ki živijo v določeni skupnosti in z interakcijo svojih človeških virov, svojega socialnega kapitala ter organizacijskih virov dosegajo blaginjo. Ta vidik družbene sposobnosti oz. družbenih dejavnikov upravljavske sposobnosti se lahko prikaže s shematskim modelom: V tem prikazu so tri dimenzije, vezane na skupnost samo: osnovne značilnosti skupnosti, stopnje družbene organiziranosti – zastopanosti in njene delne funkcije. Četrta dimenzija je osredotočena na strategijo, ki izboljšuje sposobnost skupnosti. Peta pa opisuje kontekst oz. pogojne vplive, ki izboljšujejo ali poslabšujejo sposobnost. Šesta dimenzija vključuje posebne rezultate skupnosti (Chaskin 2001, 295). To prikazujemo v sliki 11:

Slika 12: Sposobnost skupnosti in izgradnja sposobnosti: relacijski okvir



Vir: Chaskin (2001, 296).

Dimenzija skupnosti, ki v tem modelu pomeni *osnovne značilnosti sposobnosti skupnosti*, vključuje občutek skupnosti (stopnja povezanosti med ljudmi v skupnosti, skupne vrednote, norme in vizije); stopnja pripadnosti opisuje odgovornost, ki jo posamezniki čutijo za dogajanje v skupnosti; zmožnost reševanja problemov je pomembna dimenzija sposobnosti skupnosti, saj pomeni, da so v stanju izvesti sprejete odločitve; dostop do virov (ekonomskih, človeških, fizičnih in političnih) pa je tudi bistvenega pomena za sposobnost skupnosti.

Tako razčlenjena sposobnost pa se nadalje izraža skozi kombinacijo *treh ravni aktivnosti* oz. organiziranosti skupnosti. Posameznikova raven vključuje človeške vire

(veščine, znanje) in vodenje. Človeški kapital posameznika kot člana skupnosti je tako vir zanj osebno kot tudi kolektivni vir za skupnost. Organizacijska raven je predvsem namenjena proizvodnji dobrin in nudenju storitev. Vključuje nevladne organizacije, ponudnike storitev, lokalno gospodarstvo in druge organizacije, ki delujejo v skupnosti. Sposobnost na tej ravni se odraža v zmožnosti teh organizacij, da so odzivne, uspešne in učinkovite kot del širšega sistema procesov, s katerimi so povezane znotraj in izven skupnosti. Mrežna raven vključuje družbeno strukturo – vzorce odnosov med posamezniki in organizacijami. Med posamezniki te odnose pozitivnih družbenih odnosov, ki predstavljajo kontekst zaupanja in pomoči ter tako dostopnosti do virov, imenujemo socialni kapital (Putnam 1993). *Funkcije* kot naslednji element shematskega modela sposobnosti skupnosti pomenijo opravljanje aktivnosti za nudenje storitev in proizvodnjo dobrin oz. informiranje, organiziranje in vzpodbujanje prebivalcev za skupne aktivnosti. *Strateška dimenzija* zadeva pomen, skozi katerega se gradi sposobnost skupnosti. Prizadevanja za izgradnjo skupnosti vodijo h kombinaciji ene izmed štirih strategij: razvoj vodenja, razvoj organizacije, organizacija skupnosti in vzpostavljanje sodelovanja med organizacijami. Dimenzija *pogojnih vplivov* pomeni tiste okoliščine, ki vplivajo na sposobnost skupnosti ali izgradnjo le te. Te so na ravni skupnosti same in na makro ravni, ki zadeva skupnost. Zadnja dimenzija v predstavljenem modelu so *rezultati*, ki so posledica delovanja skupnosti. Ti izhajajo iz funkcij sposobnosti skupnosti, ki se izgrajujejo ali izboljšujejo (Chaskin 2001).

Pri družbenih dejavnikih upravljavske sposobnosti moramo poudariti tudi pomen sodelovanja med lokalno oblastjo in civilno družbo oz. nevladnim sektorjem, ki morata v skladu s konceptom vladovanja in participativne demokracije partnersko sodelovati. Seveda pa je od posameznih področij in posledično odgovornosti ter javnih politik odvisno, kako in v kakšni intenzivnosti lahko prihaja do sodelovanja in partnerstva na lokalni ravni. Večji angažma skupnosti in organizacij, temelječih na skupnosti, je smiseln na tistih področjih, ki zahtevajo skupinsko delovanje večjega števila občanov in se dotikajo njihovih interesov (Krishna 2003, 363). Tako se z ustrezno strukturiranim partnerstvom med lokalno oblastjo in organizacijami skupnosti krepi institucionalna sposobnost na lokalni ravni.

Sodelovanje lokalne skupnosti poteka na različne načine in skozi različne institucionalne rešitve. Pri iskanju ustreznih institucionalnih rešitev sodelovanja je potrebno upoštevati naslednje značilnosti družbenih mrež: stopnjo soodvisnosti, stopnjo izvršne avtonomije udeleženih v mreži, prisotnost pogajanj in stopnjo lastne regulacije. Hkrati pa so pomembne spremenljivke pri iskanju rešitev tudi naslednje značilnosti organizacij: formalna ureditev sodelovanja; viri moči; struktura komunikacij; obseg načrtovanja, ciljev in izvedba (Roiseland 2011, 886).

3.6 Merjenje upravljavske sposobnosti

Proučevanje upravljavske sposobnosti lokalne samouprave je pod vplivom treh ključnih elementov: narave organiziranosti lokalne uprave, možnosti poklicnega vodenja na nivoju lokalne uprave ter odnosov med učinkovitostjo in sposobnostjo razporeditve razpoložljivih virov (Haček in drugi 2008, 43).

Pri merjenju delovanja organizacije uspešnost organizacije opredelimo kot stopnjo, do katere organizacija uresničuje postavljene cilje, učinkovitost pa je razmerje med vhodom (viri) in izhodom (enota rezultata delovanja) (Žurga 2001, 82). Tako obstaja tudi vrsta metod in meritev upravljavske sposobnosti, ki temeljijo na uspešnosti delovanja. Uspešnost je odvisna od upravljavske sposobnosti, meri pa se lahko z naslednjimi kazalci: angažiranost virov, outputi-rezultati, kvaliteta storitev, učinkovitost, zadovoljstvo uporabnikov storitev in kombinacije le-teh, kot je produktivnost (rezultat/vložek), učinkovitost (vložek/rezultat), uspešnost (rezultat/outcome) in stroškovna učinkovitost (vložek/outcome) (Poister 2003).

Pri preučevanju in merjenju upravljavske sposobnosti in rezultatov delovanja moramo upoštevati, da so lokalne samoupravne skupnosti hkrati izvajalci javnih storitev ter lokalna oblast. To jih postavlja v dvojen položaj, ki ga izvajajo isti ljudi (politični funkcionarji in uradniki) do istih ljudi (občanov). Občan pa se razlikuje od potrošnika, saj ni podvržen le javnim storitvam, ki morajo biti učinkovite in uspešne, ampak tudi političnim odločitvam lokalnih oblasti, ki imajo kriterije uravnoteženosti in pravičnosti (Worrall in drugi 1998, 479).

Obstajajo tudi empirično testirani modeli za merjenje in mednarodne primerjave delovanja lokalne uprave, kot je npr. tridimenzionalni model, ki upošteva (Padovani in Scorsone 2009):

- Nivo oz. vidik, na katerem se merijo rezultati (lokalni, regionalni ali državni).
- Odnose med nivoji oblasti (odvisnost, ločitev, sodelovanje ali tekmovanje med lokalno-regionalno-državno ravnijo).
- Način oz. fokus merjenja rezultatov delovanja.

Poznamo metode in meritve posameznih področij opredeljene upravljavske sposobnosti, ki se večinoma ukvarjajo z merjenjem učinkov upravljanja. Upoštevati pa moramo, da so meritve oz. merjenje delovanja javnih organizacij odvisne od: dejavnikov okolja, razpoložljivih virov, učinkovitosti, zamenljivosti indikatorjev in kakovosti podatkov (Martin in Smith, 2005, 602).

Delovanje lokalne uprave in meritve njene uspešnosti so lahko tudi primerjalno vrednotene z delovanjem tržnega izvajanja določenih javnih storitev pod pogoji konkurence (Boyne, 1996). Tako je uspešnost delovanja v povezavi s sposobnostjo odvisna od petih neodvisnih spremenljivk: viri, okolje in predpisi, tržna struktura, organizacija in menedžment (Boyne 2003 380).

To je aktualno v smislu zagotavljanja konkurenčnosti ponudnikov javnih storitev ter tudi v smislu javno-zasebnih partnerstev kot zunanjih pogodbenih ali koncesioniranih izvajalcev posameznih nalog lokalne ravni (Savas 2000). Določene raziskave kažejo, da zasebni izvajalci storitev niso boljši od javnih izvajalcev. To je predvsem odvisno od konkurence, obsega storitev, sposobnosti menedžementa in vpliva javne uprave na zasebnega izvajalca. Primerjava delovanja in merjenje lokalnega upravljanja v smislu primerjalne analize s tržnim delovanjem oz. zakonitostmi trga je bilo predvsem aktualno v obdobju paradigme nove javne uprave – new public menedžment (NPM) (Osborne in Gaebler 1992). Ta paradigma, ki je bila z reformami uvedena v javno

upravo je že nadgrajena z mnogimi drugimi, ki jo tudi konceptualno spreminjajo (Denhardt in Denhardt 2000), toda kljub temu je imela velik vpliv na prakso in konceptualne premisleke v preteklosti. Paradigma nove javne uprave je bistveno povečala pomen merjenja rezultatov delovanja javne uprave ter povečala pritisk na krepitev virov ter upravljavske sposobnosti, ko predpogoja za uspešno delovanje. Ta koncept je vseboval poudarke na rezultatih, tržnih mehanizmih, menedžersko usmeritvijo in konkurenčnostjo (Osborne in Gaebler 1992).

Pri merjenju upravljavske sposobnosti lokalnih enot se navajajo naslednje težave oz. problematika obravnave sposobnosti (Honadle 2001, 80):

- Problem meritev, ki zardi kompleksnosti družbenih procesov ne morejo izmeriti vseh dejavnikov sposobnosti, zlasti kvalitativnih, ki so lahko tudi subjektivno ocenjeni.
- Razlike v kombiniranju virov, ki so lahko uporabljeni na različne načine in tako s kvantitativno enakimi viri pridemo do različnega nivoja sposobnosti. Viri so lahko različno kombinirani zardi različnih izkušenj lokalne skupnosti ali institucionalnih značilnosti.
- Razlike v učinkovitosti uporabe virov, ki sestavljajo sposobnost.
- Nenehne spremembe, ki povzročajo, da se za razliko od mnogih drugih sposobnosti ali zmogljivosti upravljavska sposobnost spreminja s časom zlasti zaradi učinkovanja krivulje učenja in zaradi kompleksnosti rezultatov delovanja lokalnih samoupravnih skupnosti (npr. socialna skrb). Tako je upravljavska sposobnost z vidika merjenja »premikajoča se tarča«.

Od lokalnih skupnosti se s strani občanov pričakuje vedno večja sposobnost tudi zaradi vedno več znanja v družbi, vedno več informacij, hitrih in stalnih tehnoloških spremembah ter zaradi vedno bolj kompleksnih družbenih vprašanj, ki nimajo enoznačnih odgovorov in rešitev. Izhajajoč iz prikazanega shematskega modela upravljavske sposobnosti (Christensen in Gazley 2008, 268) v tabeli 12 prikazujemo tudi izhajajoče meritve spremenljivk sposobnosti, ki zajemajo multi-dimenzionalnost opredelitve.

Tabela 12: Prikaz spremenljivk za merjenje sposobnosti

Dimenzija	Strukture, viri, funkcije	Strategije in procesi
Človeški viri	Motivacija Baza znanj Izkušnje Kvaliteta in kvantiteta zaposlenih Menedžerska in vodstvena kvaliteta	Usposabljanje Načrtovanje Menedžersko odločanje Interne politike Časovno načrtovanje odločitev
Zunanje dimenzije	Odnosi Zaupanje Menedžment pogodb Predpisi Struktura oblasti	Sodelovanje javnosti Povezave do zunanjega znanja Mreženje, izmenjave Sodelovanje in integracija

	Stopnja avtonomije Značilnosti in obnašanje uporabnikov Prevladujoča logika (v medorganizacijskih odnosih) Informacije (kvaliteta, kvantiteta, tok informacij)	(storitev in proizvodov) Obnašanje konkurence Povpraševanje po storitvah in proizvodih Tržna dinamika
Dimenzija infrastrukture	Informacijsko-komunikacijska tehnologija Organizacijska kultura Sistem proizvodnje Zmožnosti kombiniranja Razvoj Organizacijska velikost Organizacijska struktura Zaloge	Izmenjava informacij Komunikacijski sistemi Integracija sistemov
Finančna dimenzija	Prihodki Sredstva Finančno načrtovanje in sistem menedžmenta Stroški dela	Kapitalske naložbe

Vir: Christensen in Gazley (2008, 275).

Te spremenljivke so naštete glede na navedeni shematski model sposobnosti, ki je sintetiziran iz drugih že navedenih modelov z različnimi dimenzijami in funkcijami, ki so pomembne za izgradnjo sposobnosti. Določen del teh spremenljivk bomo kasneje povzeli v lastnem modelu upravljavske sposobnosti in v empiričnem delu opravljenih meritev.

Tudi v javnem sektorju so se v skladu s pričakovanju ljudi in glede na dogajanje v gospodarskih družbah razvili različni pristopi merjenja kakovosti, ki so povezani z učinkovitostjo in uspešnostjo. Merjenje uspešnosti menedžmenta (performance management system – PMS) mora imeti tri lastnosti: veljavnost, legitimnost in funkcionalnost, če želimo, da so primerni za merjenje rezultatov v lokalnih skupnostih (Padovani in drugi 2010).

Določene raziskave iz prakse kažejo, da lahko pri razvoju mest, občin-lokalnih skupnosti in lokalnih uprav upoštevamo naslednja področja, ki oblikujejo kapital mest in občin: intelektualni in socialni kapital; demokratični kapital; kulturni kapital in preživljanje prostega časa; okoljski kapital; tehnični kapital; finančni kapital (Vizjak 2012 povzeto po PWC 2005). Ti poimenovani kapitali se integrirajo na nivoju lokalne skupnosti.

Uspešnost organizacije lahko povežemo z doseganjem ciljev, gre za širok pojem, ki zajema pet ključnih elementov (Haček in drugi 2008, 32): 1) uspešnost kot doseganje ciljev, 2) učinkovitost kot primerjava med vložkom in rezultatom, 3) ekonomičnost in

smotrnost ravnanja s proračunskimi sredstvi 4) prilagodljivost organizacije okolju in 5) uspešnost kot družbena sprejemljivost ciljev in delovanja organizacije. Znotraj učinkovitosti ločimo tri vidike (Knafelc 2003, 77):

- Učinkovitost z vidika političnega sistema: gre za presojanje občinske uprave (upravnega dela občinske strukture) s strani občinskega sveta in župana (političnega dela občinske strukture).
- Učinkovitost z vidika uprave same: gre za lastno presojo, ko je učinkovitost merljiva in višja je, bolje se izvršujejo predpisi.
- Učinkovitost z vidika občana: občani imajo lastne kriterije, ki niso nujno objektivni, saj v lokalnem okolju obstaja obilo interesov, ki so lahko tudi v medsebojnem nasprotju.

Za vrednotenje in ocenjevanje delovanja celotne občine kot enote lokalne samoupravne skupnosti v okviru Sveta Evrope (SE) obstaja Strategija za dobro vladovanje na lokalni ravni, ki temelji na 12. načelih. Tako lahko lokalne samoupravne skupnosti, ki zadostujejo tem kriterijem, prejmejo priznanje za odličnost v lokalni javni upravi (ELoGE - European Label of Governance Excellence). Ta ima dva cilja: postaviti ljudi v središče lokalne demokracije in povečati učinkovitost ter izboljšati uspešnost lokalne samouprave (Lavtar 2012, 79). Ta načela, po katerih se vrednoti in ocenjuje kvaliteta vladovanja na lokalni ravni, so navedena v nadaljevanju. Vidik občana in vidik ljudi, ki odločajo sta prikazana ločeno. Pod a) prikazujemo vidik občanov, pod b) pa vidik političnih predstavnikov.

1. Poštena izvedba volitev, reprezentacija in participacija zagotavljajo, da obstajajo realne možnosti za vse prebivalce, da se sliši njihovo mnenje.
   a. V občini so ljudje zadovoljni z možnostmi vplivanja na odločanje o njihovih interesih.
   b. Politični funkcionarji imajo vsakotedenski stik z ljudmi.
2. Odzivnost zagotavlja, da lokalne oblasti sledijo legitimnim ciljem občanov in njihovim potrebam.
   a. V občini resno obravnavajo pripombe občanov.
   b. Gledano z vidika celote so funkcionarji zadovoljni s storitvami, ki jih občina nudi svojim občanom.
3. Učinkovitost in uspešnost zagotavljata, da so cilji doseženi in da so viri hkrati najbolje izkoriščeni.
   a. V celoti gledano so ljudje zadovoljni s storitvami, ki jih izvaja občina.
   b. Izvoljeni predstavniki so prepričani, da so koristni za občane.
4. Odprtost in transparentnost zagotavljata, da so informacije javno dostopne in da je razumljivo in jasno obravnavanje javnih vprašanj.
   a. Občina je uspešna v informiranju občanov o aktualnih zadevah v občini (enako pod b).
5. Spoštovanje prava zagotavlja pravičnost, nepristranskost in predvidljivost.
   a. V občini prevladujejo javni interesi občanov in ne posamični interesi skupin (enako pod b).
6. Etično ravnanje, zagotavlja, da je javni interes pred zasebnim
   a. V občini so ljudje obravnavani enakopravno, ne glede na njihove povezave z izvoljenimi političnimi funkcionarji ali uradniki(enako pod b).

7. Kompetence in sposobnost zagotavljajo, da so lokalni predstavniki in uradniki sposobni opravljati svoje naloge.
    a. V občini je večina izvoljenih funkcionarjev kompetentnih ljudi, ki praviloma poznajo vsebine o katerih odločajo.
    b. Občinska uprava je pozorna na politične usmeritve s strani političnih funkcionarjev.
8. Inovativnost in odprtost za spremembe, zagotavljata, da so v občini koristi od novih rešitev in dobre prakse.
    a. V občini obstajajo ustrezni postopki za obravnavo pobud občanov v smer izboljšanja javnih storitev (enako pod b).
9. Trajnostna in dolgoročna usmeritev zagotavljata, da so upoštevani interesi bodočih generacij.
    a. V občini so s strani struktur, ki odločajo, za reševanje lokalnih problemov in trajnostnih vprašanj vključeni občani (enako pod b).
10. Ustrezni finančni menedžment, ki zagotavlja preudarno in učinkovito porabo javnih sredstev:
    a. Občina uspešno informira občane o porabi sredstev (enako pod b).
11. Človekove pravice, kulturna raznovrstnost in družbena povezanost zagotavljajo, da so vsi občani zaščiteni in spoštovani ter da nihče ni diskriminiran ali izključen.
    a. Občina skrbi za človekove pravice in jih upošteva za vse skupine občanov (enako pod b).
12. Odgovornost zagotavlja, da lokalni politični predstavnik in občinska uprava ravnajo odgovorno in prevzemajo odgovornost za svoja dejanja.
    a. V občini izvoljeni politični funkcionarji uspešno razlagajo svoje odločitve občanom (enako pod b).

Vsako našteto načelo ima opisane aktivnosti in indikatorje za posamezno načelo. Indikatorji so vrednoteni na lestvici od 1 do 5. Samo ocenjevanje pa morajo izvesti občine (funkcionarji in uradniki) ter občani.

Poznamo tudi avtorje, ki so z empiričnimi analizami ugotavljali pokazatelje oz. indikatorje dobrega vladanja. Posebej se je to ugotavljajo za območje centralne in vzhodne Evrope (Potuček 2004, 98):

1. Analitična osnova za sprejemanje odločitev
2. Komuniciranje v javnem prostoru
3. Strateško razmišljanje in vladovanje
4. Demokratično usklajevanje interesov
5. Transparentnost delovanja političnih strank
6. Odgovornost vlade
7. Medsebojni vpliv politike, trga in medijev
8. Socialna vključenost
9. Izobraževanje v javnih politikah in javni upravi
10. Globalni kontekst izvajanja politik

V Veliki Britaniji se za merjenje rezultatov delovanja uporablja instrumentarij, imenovan CPA – Comprehensive Performance Assesment (2002), ki meri delovanje in rezultate z mnogimi kazalniki in meritvami na podlagi dveh ključnih elementov:

izvedba osnovnih nalog lokalne skupnosti in zmožnost izboljševanja ter napredka (Game 2006).
V Republiki Sloveniji se je razvil in uporabil tudi model merjenja oz. model za evalvacijo delovanja občin ki obsega štiri sklope, ki določajo njihovo delovanje: kadrovsko kakovost, gospodarjenje, infrastrukturno razvitost in razvojno naravnanost (Pandiloska Jurak in Pinterič 2010, 97).

3.6.1 Upravljavska sposobnost v povezavi s kakovostjo

Upravljavska sposobnost je povezana tudi s kakovostjo. Opredelitev kakovosti je veliko. Najpogosteje uporabljena je opredelitev kakovosti v skladu z ISO standardom, in sicer: »Kakovost je stopnja, v kateri skupek svojstvenih karakteristik izpolnjuje zahteve«. Kakovost je opredeljena kot skladnost z zahtevami oz. pričakovanju glede storitev z vidika zunanjih in notranjih uporabnikov (Tomaževič 2011, 91).
Občinska uprava kot upravno-organizacijski del samoupravne lokalne skupnosti je organizirana kot sleherna njej podobna organizacija, ki deluje v javnem sektorju. Tako lahko za merjenje uspešnosti in učinkovitosti delovanja občinske uprave ter tako posledično za merjenje dela upravljavske sposobnosti samoupravne lokalne skupnosti uporabljamo spoznanja, metode ter dobro razvite modele iz poslovnega okolja gospodarskega delovanja. Tako se sodobne občinske uprave obnašajo kot klasične organizacije, ki imajo postavljene merljive cilje, s katerimi merijo svojo uspešnost, učinkovitost ter kakovost poslovanja oz. delovanja.
Kakovost v smislu svoje nadgradnje vodi tudi k odličnosti kot določeni visoki stopnji celovite kakovosti, ko so osnovna pričakovanja o kakovosti tudi presežena (Tomaževič 2011, 105). Na poti k svoji poslovni odličnosti morajo uresničevati cilje (Haček in drugi 2008, 34):

- Boljšo in učinkovitejšo organiziranost dela
- Ekonomično uporabo finančnih sredstev – intenzivnost pri njihovem pridobivanju
- Motivirane in zadovoljne uslužbence
- Usmerjenost k uporabniku občanu
- Tekmovalnost – razvoj konkurence med izvajalci javnih storitev
- Boljšo kakovost dela, uspešnost in strokovnost občinske uprave, uvajanje standardov kakovosti
- Izboljšanje javnosti in preglednosti dela
- Informatizacijo upravnih opravil
- Učinkovito skupno reševanje zadev širših razsežnosti – regijski projekti
- Izgrajevanje pozitivne podobe občine

S tega vidika bi sodobna ter povprečno velika občina morala biti organizirana skladno s temeljnimi značilnostmi organiziranja uspešnih in učinkovitih organizacij, ki sta jih predstavila Peters in Waterman (1982), seveda prilagojenimi za javno upravo oz. občinsko upravo: usmerjenost v akcije, povečevanje produktivnosti z aktiviranjem sodelavcev, usmerjenost k uporabnikom (občanom), prostost organizacijskih delov, enostavna organizacijska struktura ter koncentracija na ključna področja poslovanja.
Kakovost delovanja občinske uprave, ki je povezana in prepletena z učinkovitostjo, se lahko na podlagi teoretičnih spoznanj, ki smo jih predstavljali tudi v teoretičnem prikazu uprave in lokalne demokracije, izvaja oz. uvaja z več različnimi praktičnimi metodami. Interes in potreba po sistemih kakovosti ter menedžerskih pristopih se

povečuje v skladu s povečevanjem interesa občanov – uporabnikov ter gospodarstva, da je javni sektor tudi na lokalni ravni usmerjen k njim in njihovi uporabi. Tako se povečujejo zahteve po merjenju učinkov, rezultatov in učinkovitosti. OECD, Svet Evrope in druge organizacije s povečanimi aktivnostmi spodbujajo javni sektor k odličnosti, učinkovitosti in uspešnosti. Dobro vladovanje na področju članic Evropske unije je opredeljeno tudi kot 3E-ji (economy, efficiency and effectiviness) to so gospodarnost, učinkovitost in uspešnost oz. sposobnost delati prave stvari na pravi način (Paterova 2008, 21)[15].

Ravnanje s celovito kakovostjo (TQM) kot procesom zagotavljanja in filozofije kakovosti se je iz zasebnega sektorja preneslo v javni sektor. V tem primeru govori o kakovosti storitev kot specifični vrsti kakovosti ter o kakovosti v javnem sektorju kot posebnem segmentu družbe. Javni sektor zlasti v skladu z dognanji novega javnega menedžmenta postavlja načelo osnovne usmerjenosti k uporabniku (s pridržkom sledenja javnemu interesu) in zajema naslednje cilje (Tomaževič 2011, 104):

- Dostopnost upravnih storitev
- Socialna primernost upravnih storitev
- Enostavnost upravnih storitev
- Primerna informacijska podpora
- Zanesljivost
- Primernost osebnega stika
- Odzivnost

Kakovost je povezana s sposobnostjo, ki je eno izmed načel, vključenih v različne standarde kakovosti, odličnosti in dobrega vladanja. Modeli kakovosti (npr. EFQM – ki je preko sistema CAF povzet tudi v Republiki Sloveniji) natančno ločujejo dejavnike kakovosti od rezultatov kakovosti. Iz evropskega standarda kakovosti izhaja analiza odličnosti organizacij, ki ima pet dejavnikov in štiri vrste rezultatov. Model odličnosti EFQM ima naslednje dejavnike, od katerih je odvisna odličnost: voditeljstvo, zaposleni, strategija, partnerstva in viri ter procesi in storitve. Hkrati pa ti dejavniki vplivajo na rezultate, ki se merijo v kategorijah zaposleni, odjemalci, družba in ključni rezultati.

Za merjenje kakovosti ter spremljanja rezultatov poslovanja občin oz. občinskih uprav lahko uporabljamo naslednje znane in preizkušene pristope, kazalnike in metode (Knafelc 2003; Paterova 2008; Haček in drugi 2008, Žurga 2011):

1. Menedžment celovite kakovosti TQM
2. Uravnotežen sistem kazalnikov (Balance Scoreboard - avtorjev Kaplan in Norton). Ta temelji na predpostavki, da bi moral sistem spremljanja delovanja organizacije vodstvenim strukturam dati odgovore na vprašanja: kako nas vidijo naši deležniki (nosilci interesov) in v čem moramo biti odlični.
3. Benchmarking

[15] V angleškem jeziku se ta načela pojavljajo v prevodu "economy" kot gospodarnost, kjer govorimo o vložkih (ang. *inputs*) ter njihovih stroških. Nadalje je "efficiency" učinkovitost, kjer je govora o procesu pretvorbe vložkov v rezultate (ang. *outputs*). In pa poznamo "effectiveness" kot uspešnost, kjer govorimo o doseženih učinkih oz. vplivu (ang. *impact*) rezultatov (Računsko sodišče 2006).

4. Sistem kakovosti po ISO standardu
5. CAF okvir, ki temelji na EFQM modelu
6. RIA metoda

Po prikazani upravljavski sposobnosti na lokalni ravni ter vsemi dejavniki, ki vplivajo nanjo, bomo oblikovali raziskovalni model. Upoštevali bomo dognanja vseh prikazanih raziskovalcev in oblikovanih teorij. Tako bomo, izhajajoč iz lokalne demokracije, oblikovali načela ter značilnosti po posamičnih dejavnikih sposobnosti. Kasneje bomo le te opredelili s spremenljivkami, s katerimi se bo lahko izvedla empirična raziskava.

3.7 Raziskovalni model lokalne upravljavske sposobnosti

V skladu s pregledom teoretičnih prispevkov s področij javne uprave, lokalne demokracije ter lokalne samouprave smo oblikovali teoretičen konceptualni model, ki je hkrati tudi raziskovalni model, iz katerega bodo izhajale postavljene osnovna in pomožne raziskovalne teze. Raziskovalni model obsega povezavo med upravljavsko sposobnostjo in skupinami dejavnikov na lokalni in državni ravni, in se glasi:

> *Upravljavska sposobnost lokalne samoupravne skupnosti je odvisna od političnih, ekonomskih, upravno-organizacijskih in družbenih dejavnikov na lokalni in državni ravni.*

To je celostna postavitev splošnega konceptualnega modela upravljavske sposobnosti. Mnogi avtorji so že govorili o več skupinah dejavnikov, ki so povezani z upravljavsko sposobnostjo (Honadle 1981, 2001; Grindle in Hilderbrand 1995; Nelissen 2002; Cheung 2005 in 2009; Farazmand 2009). Še več avtorjev pa je obravnavalo posamezen dejavnik in skupino dejavnikov v povezavi z upravljavsko sposobnostjo. Tipologijo v smislu navedenih štirih skupin dejavnikov tako smiselno povzemamo in povezujemo na podlagi del mnogih avtorjev s tega področja.

Po opravljenem pregledu značilnosti, dejavnikov in merjenja upravljavske sposobnosti na lokalni ravni bomo oblikovali raziskovalni model. Ta obsega vse zaznane in prikazane skupine dejavnikov, ki delujejo kot celota v kompleksni in soodvisni povezanosti. To je v povezavi z značilnosti lokalne demokracije aplicirano na lokalni samoupravni ravni. Upoštevana so spoznanja na podlagi vladovanja, novega lokalizma, sistemov kakovosti in sodobnega delovanja javne uprave. Prikazujemo posamične skupine dejavnikov in jih opisujemo glede na vrednote, izhajajoč iz lokalne demokracije, glede na področje, načela, značilnosti, vrsto zmogljivosti. Nato naštejemo dejavnike ter opravimo nabor možnih spremenljivk, ki pa se lahko glede na konkreten sistem lokalne samouprave razlikujejo. Nato poudarimo še nosilce teh razčlenjenih procesov. Na koncu zaobjamemo še državno raven, ki v skladu s prikazanim bistveno vpliva na upravljavsko sposobnost na lokalni ravni.

Tabela 13: Skupine dejavnikov upravljavske sposobnosti

LOKALNA RAVEN	POLITIČNI DEJAVNIKI	EKONOMSKI DEJAVNIKI	UPRAVNO ORGANIZACIJSKI DEJAVNIKI	DRUŽBENI DEJAVNIKI
PODROČJE	Lokalna demokracija	Lokalna ekonomija	Lokalna uprava	Lokalne družbene dejavnosti (javne in civilne)
VREDNOTA LOKALNE DEMOKRACIJE	Participacija Avtonomija	Učinkovitost	Učinkovitost Avtonomija	Svoboda Participacija
PREVLADUJOČA NAČELA	Načelo demokratičnosti Načelo legitimnosti Načelo odprtosti	Načelo ekonomičnosti Načelo produktivnosti Načelo donosnosti	Načelo strokovnosti in integritete Načelo učinkovitosti	Načelo družbene koristnosti (javnega interesa)
ZNAČILNOST JAVNE UPRAVE	Legitimnost	Uspešnost in učinkovitost	Legalnost in učinkovitost	Družbena uspešnost in koristnost
DEJAVNIKI UPRAVLJAVSKE SPOSOBNOSTI	Politična stabilnost Participacija Demokratičnost in odprtost Etično delovanje Uravnoteženost Odgovornost	Ekonomski viri občine Lokalne finance Stanje lokalnega gospodarstva Ekonomija obsega gospodarskih javnih služb Ekonomska moč občanov	Sposobnost občinske uprave Profesionalna kompetentnost uprave Upravna kultura Zmožnost odzivanja (fleksibilnost)	Učinkovitost Socialni kapital Zaupanje Povezanost v skupnosti Sodelovanje deležnikov pri razvoju Participacija
SPREMENLJIVKE oz. MERITEV UPRAVLJAVSKE SPOSOBNOSTI	Razmerje med izvršno in zakonodajno oblastjo Lokalne koalicije Občinski referendumi Način sprejemanja odločitev	Ekonomski viri občine (razmerja med tipi virov, lastni viri, transferi, dolg) Sredstva za gospodarski razvoj v občinskem proračunu Število gospodarskih družb Število delovnih mest Povprečna plača Bruto dodana	Standardi kakovosti Učinkovitost uprave Rezultati uprave (usklajenost predpisov z zakonodajo) Povezovanje z drugimi občinami Menedžerski in vodstveni vidiki	Razvitost civilne družbe v občini (število društev) Pomen civilne družbe za razvoj Demografska situacija v občini Prostorski in naravni dejavniki Geostrateški položaj občine Preteklo

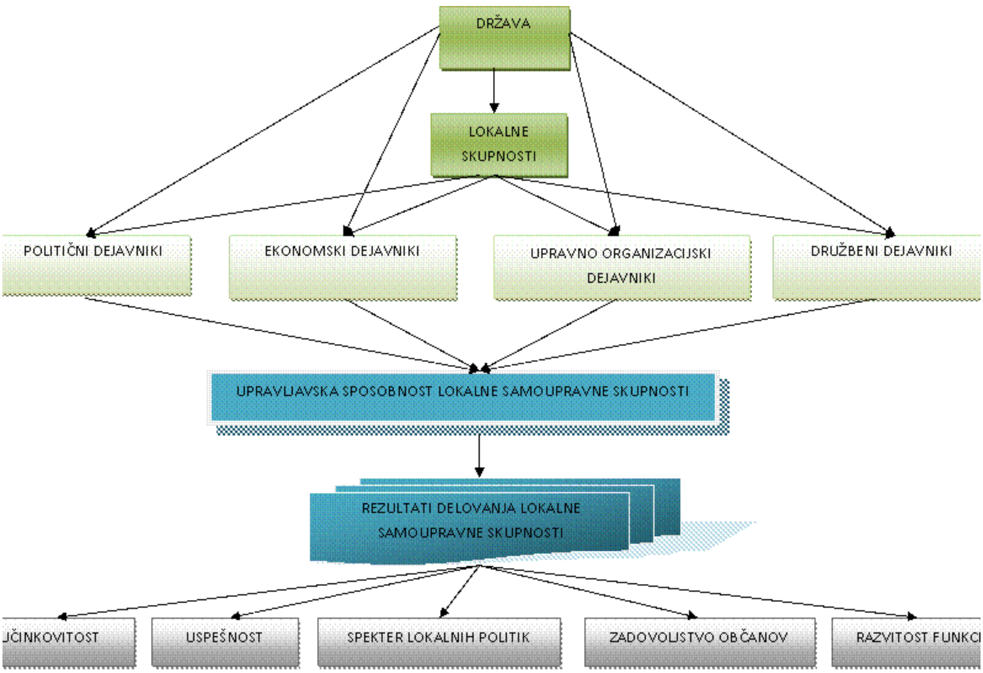
		vrednost v podjetjih Stopnja brezposelnosti Delež aktivnega prebivalstva		delovanje občine
NOSILCI, ORGANIZACIJE, INSTITUCIJE	Župan, Občinski svet, Občani	Podjetja, občani, občina	Občinska uprava Lokalni javni zavodi in javna podjetja, izvajalci javnih služb	Civilna družba (društva, fundacije) in občani
VRSTA KAPITALA	Demokratični kapital	Finančni kapital	Tehnični kapital	Intelektualni in socialni kapital Kulturni kapital
DRŽAVNA RAVEN	POLITIČNI DEJAVNIKI	EKONOMSKI DEJAVNIKI	UPRAVNO ORGANIZACIJSKI DEJAVNIKI	DRUŽBENI DEJAVNIKI
DEJAVNIKI UPRAVLJAVSKE SPOSOBNOSTI	Aktualno politično razmerje med lokalno in državno politično oblastjo	Sistemska finančna pomoč države Državni gospodarski projekti	Pravno razmerje med državo in občinami Avtonomija občin Stopnja decentralizacije Sposobnost državne uprave	Civilna družba na državni ravni in njene lokalne enote
NOSILCI, ORGANIZACIJE, INSTITUCIJE	Vlada Državni zbor Ministrstva	Država Velike gospodarske družbe	Ministrstva oz. državna uprava, državni zavodi	Civilna družba na državni ravni

V tabeli sta prikazana lokalna in državna raven. Enakovredno in smiselno se lahko vključi regionalna raven, v kolikor je v posamični ureditvi organizirana. Nato smo dejavnike prikazali glede na področje, iz katerega izhajajo, temeljnih vrednot področja ter področnih prevladujočih načel. Iz načel smo izpeljali značilnosti javne uprave in nato dejavnike upravljavske sposobnosti. Prikazane dejavnike potem lahko merimo z večjim številom spremenljivk, ki pa upoštevajo specifično ureditev lokalne samouprave. Le-ta je povezana tudi s prikazanimi nosilci, organizacijami oz. institucijami. Te skupine prikazanih dejavnikov na koncu podčrtamo z analognim prikazom »vrste« kapitala, ki ga predstavljajo. Z vidika državne ravni prikazujemo le dejavnike, ki kot zunanji dejavniki vplivajo na samo upravljavsko sposobnost lokalnih skupnosti. Le-ti so porazdeljeni med prikazanimi nosilci na državni ravni.

Po obravnavi posameznih vidikov upravljavske sposobnosti samoupravnih lokalnih skupnostih v povezavi z osnovnimi značilnostmi in lastnostmi samoupravnih skupnosti prikazujemo shematski model. Model prikazuje povezavo posamičnih vidikov in

njihove vplive na upravljavsko sposobnost, ki se na podlagi delovanja lahko meri skozi različne načine in kazalnike. Pomembno je, da se analitično in kavzalno ločijo dejavniki od rezultatov. V vsakem primeru obstaja povratna zanka, ko v določenem časovnem zamiku oz. v naslednji časovni enoti rezultati vplivajo na dejavnike. Toda v osnovni analizi, ki se izvede na točno določen čas, je nujno pazljivo ločiti dejavnike od rezultatov, ki so posledica tako dejavnikov kot samega procesa izvedbe. V sliki 12 shematsko prikazujemo konceptualni raziskovalni model:

Slika 13: Shematski model upravljavske sposobnosti samoupravnih lokalnih skupnosti



V sliki so zajete vse štiri skupine dejavnikov, ki vplivajo na upravljavsko sposobnost iz katere izhaja delovanje lokalnih samoupravnih skupnosti. Ti dejavniki so na mikro (lokalna skupnost) in makro (državna skupnost) ravni. Z obeh ravni prispevajo in vplivajo na upravljavsko sposobnost. Obe ravni sta soodvisni, pri čemer je na lokalni ravni soodvisnost še med samimi lokalnimi enotami, ki sodelujejo na različne možne načine. Ta stopnja sodelovanja je dejavnik, ki vpliva na upravljavsko sposobnost in ga bomo šteli med družbene dejavnike ter s kazalniki ustrezno izmerili.

Dejavniki, ki vplivajo na upravljavsko sposobnost so v določeni meri pod vplivom lokalne samoupravne skupnosti. Določeni so v veliki meri endogeni – notranji, torej odvisno od skupnosti same. To so predvsem organizacijski oz. menedžerski dejavniki, katerih nosilci so občinske in druge javne uprave na lokalni ravni. Eni so v veliki meri eksogeni – zunanji, določeni na način, da lokalna skupnost zelo težko vpliva. Tak dejavnik je npr. državni sistem lokalne samouprave, ko državna raven določi osnovna

izhodišča in določila lokalne demokracije. Vsi dejavniki so nekje na kontinuumu vpliva s strani lokalne skupnosti same. Dejavniki, zlasti endogeni (notranji), se spreminjajo in so v domeni menedžmenta ter upravnih in političnih procesov. Eksogeni zunanji dejavniki se spreminjajo počasneje in imajo posledično manjši povratni tok vpliva s strani doseženih ciljev in rezultatov delovanja samoupravne lokalne skupnosti.

Na podlagi delovanja potem lokalna samoupravna skupnost dosega določene učinke oz. rezultate delovanja. Ti se merijo skozi učinkovitost, uspešnost, širino spektra lokalnih javnih politik in storitev, zadovoljstva občanov ter razvitosti funkcij. To so rezultati delovanja, na katere po raziskovalnih dognanjih vplivajo omenjene skupine dejavnikov, ki pa vključujejo mnoge dejavnike. Pomembno je, da ločimo med dejavniki in rezultati delovanja, pri čemer se moramo zavedati, da obstaja povratna povezava, saj s časovno komponento rezultati vplivajo na dejavnike.

Raziskovalni model omogoča sistematično metodološko znanstvena analiza upravljavske sposobnosti kot značilnosti posamezne lokalne skupnosti. Konceptualni model, ki zajema relevantne dejavnike za obravnavo upravljavske sposobnosti, je izviren znanstveni prispevek, saj prvič v Sloveniji celovito prikazuje različne skupine dejavnikov, tj. političnih, ekonomskih, upravnih in organizacijskih. Izhajamo iz znanih in obstoječih dejavnikov (Grindle in Hilderbrand 1995; Grindle 2006, Haček in drugi 2008, Farazmand 2009), ki jih povezujemo med seboj in med lokalni in državno ravnijo. Celovitost prispevka je usmerjena na način izgradnje konceptualnega modela, ki povezuje in opredeljuje ključne elemente lokalne samouprave.

Izvirnost prispevka je tudi v poudarku in vključitvi političnega vidika, ki pomembno vpliva na upravljavsko sposobnost in je temelj izvajanja lokalnih politik. Politični vidik je natančno obravnavan in analiziran tako na mikro kot makro ravni. Politična zmogljivost je v literaturi sicer že obravnavana (Bailey 1999; Nelissen 2002; Grindle 2006) in mi jo vključujemo v našo obravnavo. Poleg celovite obravnave je to hkrati izvirni znanstveni prispevek za lokalno (mikro) raven, ki je v zelo pomembni odvisnosti od državne (makro) ravni. To izpostavljamo tudi kot kritično točko oz. oviro za izboljšanje upravljavske sposobnosti, ki brez ustrezne avtonomije in ekonomskih dejavnikov ne more biti visoka. Analiza teh razmerij in soodvisnosti je eden ključnih prispevkov našega dela.

Pomemben znanstveni prispevek v preučevanju značilnosti lokalnih samoupravnih skupnostih je tudi v osvetlitvi pomena upravljavske sposobnosti kot ključne kategorije pri znanstvenih prispevkih za lokalne skupnosti in njihovo upravičeno delovanje. Lokalna samouprava njena vloga v sodobni družbi, njena vloga pri iskanju odgovorov na relevantna družbena vprašanja ter osrednja vloga pri izvrševanju lokalnih rešitev je dejstvo, ki ga pred javno lokalno upravo postavljamo občani. Preko političnega sistema ima namreč javna uprava potrebno legitimnost, da opravlja skupne naloge in skrbi za javno korist ter tako usklajuje različne družbene interese. Le ustrezno upravljavsko usposobljene enote javne uprave na lokalni ravni lahko sledijo tej nalogi na smotrn in smiseln način.

V obstoječih virih in literaturi obstaja veliko obravnav predmeta našega preučevanja. Ravno tako so izdelani različni okvirji za obravnavo upravljavske sposobnosti (Honadle 1981, Bowman in Kearney 1988, Grindle in Hilderbrand 1995; Nelissen 2002, Farazmand 2009), v smislu opisovanja dejavnikov, postavitve konceptov in obravnave strategij. Znanstveni prispevek poleg tega dodaja še politični vidik in model aplicira na lokalno raven v smislu lokalne samouprave v Sloveniji. Obstoječe slovenske empirične raziskave (Pinterič 2004, Pandiloska Jurak in Pinterič 2010; Haček in drugi 2008, Prebilič in Bačlija 2013), ki so se neposredno ukvarjale z upravljavsko sposobnostjo, bomo v našem delu nadgradili z obravnavo.

Empirična analiza upravljavske sposobnosti slovenskih občin

V tem delu obravnave bomo dognanja prikazali na podlagi teoretičnih prikazov javne uprave, lokalne skupnosti, lokalne demokracije, lokalnega vladovanja, upravljavske sposobnosti ter konceptualnega modela upravljavske sposobnosti v kontekstu in na primeru občin Republike Slovenije. Najprej bomo opredelili značilnosti konkretne ureditve lokalne samouprave, nalog in javnih politik občin. Nato bomo postavljen konceptualni model upravljavske sposobnosti operacionalizirali z merjenjem kategorij in spremenljivk za slovenske občine. Po prikazu izvedene empirične raziskave bomo preverjali postavljene raziskovalne hipoteze v okviru zastavljenega raziskovalnega modela upravljavske sposobnosti.

1 Ureditev, vloge in značilnosti lokalne samouprave v Republiki Sloveniji

Pri obravnavi raziskovane teme bomo na podlagi analitičnih in teoretskih prikazov lokalne demokracije ter lokalne samouprave prikazali konkretno ureditev tega področja v skupnem evropskem prostoru in v Republiki Sloveniji. Lokalna samouprava je pravno-sistemska institucija odločanja o lastnih zadevah v lokalni skupnosti, ki je hkrati ustavna in zakonska kategorija (Grafenauer 2000, 65). Pravni element je poleg prej prikazanega sociološkega tudi konstitutivni element samoupravne lokalne skupnosti. Lokalno samoupravo tvorijo pravno urejena razmerja na področju odločanja o skupnih zadevah v lokalnih skupnostih in uresničevanju sprejetih odločitev (Grafenauer in Brezovnik 2006, 167).

Pri analiziranju lokalnih skupnosti in raziskavah lokalne politične ravni moramo upoštevati dve značilnosti, ki izhajata iz značilnosti teh skupnosti v sodobni družbi in imata vpliv tudi na raziskave. To sta številčnost in bližina (John 2006). Številčnost izhaja iz dejstva, da je v posamični državi različno število lokalnih skupnosti. To število je praviloma takšno, da dopušča deduktivne sklepe, hkrati pa imajo raziskovalci manj enot za raziskovanje kot je prebivalcev in bistveno več, kot če preučujejo nacionalni raven političnih skupnosti. Bližina izhaja iz dejstva, da so na lokalni ravni ključni dejavniki ter institucije v bližji medsebojni povezavi, kot na državni ravni. To pomeni, da se ključni ljudje poznajo, kar vpliva na procese in institucije, ki niso tako diferencirane kot na državni ravni. Druga značilnost bližine je enostavnejša povezava med odločitvami in njihovimi posledicami. Rezultati izbranih javnih politik so bistveno hitreje in bolje vidni, kot to velja za državno raven.

Vse evropske države se ukvarjajo z dilemami okoli svojega sistema lokalne samouprave večkrat je odprto vprašanje primerne velikosti enot lokalne samouprave. Pri tem iščejo

cilj, da bi se implementirali dve strukturni rešitvi, to je: povezovanja in stopnjevanja lokalnih skupnosti (Haček 2012, 68). Na to pa vplivajo politični in upravni dejavniki. Povezovanje pomeni združevanje virov lokalnih skupnosti, s ciljem bolj učinkovite in uspešne izrabe le-teh. Stopnjevanje pa sledi zagotavljanju vseh prednosti participacije, vodenja skupnosti, bližine odločanja o lastnih zadevah. Na preseku teh dveh procesov, se dinamično išče primerna – optimalna velikost samoupravne lokalne skupnosti in število ravni lokalne samouprave.

1.1 Opredelitev lokalne samouprave v Republike Slovenije

Obstoj in pomen lokalne skupnosti za družbeni sistem Evropske unije (EU) je poudarjen v ustanovnih in posebnih listinah te sodobne politične povezave. Osnovna listina je Evropska listina lokalne samouprave (MELLS) iz leta 1985, ki ima dodatek iz leta 2012. Iz nje izhajajo temeljna načela, ki lokalnim skupnostim zagotavljajo ustrezen družbeni položaj, da lahko opravljajo svoje poslanstvo. Kako je katera država uspešna pri uveljavitvi teh temeljnih načel, je odvisno od vsake države posebej. Vsaka ima namreč svoje značilnosti v smislu politične tradicije, ekonomskih in naravnih danosti, družbenih razmer ter kulture, kar vpliva na značilnosti in poslanstvo lokalnih skupnosti, ki z normativno ureditvijo postanejo lokalne samoupravne skupnosti (Kaučič in Grad, 2001, 322).

V Evropski uniji deluje način pravnega reda EU, poimenovan *Acquis Communauitaire*. Pomeni, da je skupni pravni red zasnovan na širših principih in usmeritvah. Pravni red vsake posamezne države članice pa mora biti harmoniziran in je hkrati prepuščen, koliko je le mogoče vsaki državi posebej.

S sprejetjem te mednarodne listine so temeljna vprašanja lokalne demokracije, ki jih morajo države rešiti v skladu z listino, ta (Vlaj 2006, 285):

- Pravni temelj lokalne samouprave mora biti priznanje lokalne samouprave v državnem pravu (ustava, zakonodaja).
- Področje dejavnosti in struktura lokalne samouprave: metode in merila za razdelitev pristojnosti (načelo subsidiarnosti); zmožnost lokalnih oblasti upravljati bistven del javnih zadev prek organov, ki jih sestavljajo demokratično izvoljeni predstavniki (načelo demokratičnosti) in njihovih izvršilnih organov ter notranje upravne strukture z njihovimi lastnimi ljudmi.
- Jamstvo avtonomije; status izvoljenih predstavnikov, varstvo meja lokalnih oblasti, omejitve nadzora lokalnih oblasti, sodna sredstva.
- Ustrezni finančni viri (načelo koneksitete): lastni viri in lastnina; pravica lokalnih davkov (fiskalna decentralizacija), sistem finančne izravnave, sistem dotacij, dostop do trga kapitala, upravljanje virov.
- Pravica združevanja in načelo posvetovanja: sodelovanje lokalnih oblasti:
- Uresničevanje političnih pravic: volilna pravica in demokratični volilni proces; svoboda izražanja in združevanja, pravica do obveščenosti in udeležbe na lokalni ravni; kjer so v veljavi lokalni referendumi in druge oblike neposredne demokracije; možnosti obrambe pred ukrepi lokalnih oblasti; udeležba tujcev v javnem življenju na lokalnih ravni.

- Demokracija na vmesnih ravneh: kjer so uvedene, delovanje vmesnih oblasti, kot so regije.

V okviru Sveta Evrope, kjer se ukvarjajo s položajem in prihodnostjo lokalne samouprave v državah članicah. Te povezave so pred kratkim sprejeli Kijevsko deklaracijo, ki poudarja pomen sposobnosti lokalnih skupnosti (Davey 2011). To je pomembno zlasti v sedanjem času gospodarske krize, ki jo lahko in mora uspešno reševati vlada, kamor na lokalnem področju spadajo tudi občine glede na pravno ureditev v Republiki Sloveniji. V tej deklaraciji sprejeti na ravni držav članic Sveta Evrope se poudarja pomen sposobnosti samoupravnih lokalnih skupnosti. Dejstvo je, da ustrezno usposobljene samoupravne lokalne skupnosti lahko upravičijo svoj obstoj in opravijo družbene naloge, ki so jim bile naložene v skladu z načeli lokalne samouprave. Načinov zagotavljanja ustrezne sposobnosti in hkrati tudi pričakovanj pa je veliko in se razlikujejo med samimi državami članicami evropskih združenj (Evropska unija, Svet Evrope).

Ustava Republike Slovenije je opredelila lokalno samoupravo kot pravno sistemsko institucijo in jo hkrati opredelila tudi kot eno izmed svojih demokratičnih načel. Ustava Republike Slovenije v splošnih določbah določa: »9. člen: V Sloveniji je zagotovljena lokalna samouprava.« (Ustava Republike Slovenije, 2013).

Ustava Republike Slovenije posebej določa tudi lokalno samoupravo kot eno izmed oblik samouprave, in sicer:

Lokalna samouprava
138. člen
(uresničevanje lokalne samouprave)

Prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih.

139. člen
(občina)

Občina je samoupravna lokalna skupnost. Območje občine obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev. Občina se ustanovi z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju. Zakon tudi določi območje občine.

140. člen
(delovno področje samoupravnih lokalnih skupnosti)

V pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. Država lahko z zakonom prenese na občine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva. V zadevah, ki jih je na organe lokalne skupnosti prenesla država, opravljajo državni organi tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela.

141. člen
(mestna občina)

Mesto lahko dobi po postopku in ob pogojih, ki jih določa zakon, status mestne občine. Mestna občina opravlja kot svoje tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest.

142. člen
(dohodki občine)

Občina se financira iz lastnih virov. Občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi dodatna sredstva.

143. člen
(pokrajina)

Pokrajina je samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena. Pokrajine se ustanovijo z zakonom, s katerim se določi tudi njihovo območje, sedež in ime. Zakon sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. V postopku za sprejem zakona mora biti zagotovljeno sodelovanje občin. Država z zakonom prenese na pokrajine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, mora pa jim za to zagotoviti potrebna sredstva.

144. člen
(nadzor državnih organov)

Državni organi nadzorujejo zakonitost dela organov lokalnih skupnosti.

Vir: Ustava Republike Slovenije, 2013.

Tako je na najvišji pravni ravni družbene ureditve Republike Slovenije kot ustavna kategorija določena lokalna samouprava ter občine. Na podlagi tega pa več področnih zakonov ter tudi podzakonskih aktov določa državno ureditev lokalne samouprave. Poleg tega pa v manjšem delu svoje delovanje in obstoj določajo s svojimi predpisi tudi občine same. V različnih državnih sistemih so določene organizacije, ki so nosilke funkcije entitet lokalne samouprave. V Republiki Sloveniji so to občine, ki so opredeljene v slovenskem pravnem redu. Občina je opredeljena kot samoupravna lokalna skupnost z opredeljenim teritorialnim področjem, ki ga opredeli država. Država je opredelila območja in naloge občin kot nosilcev lokalne samouprave v Republiki Sloveniji. V Republiki Sloveniji je na dan 31.12.2012 z zakonodajo ustanovljenih 211 občin. Posebej je z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije ustanovljena občina Ankaran, kot 212. slovenska občina. Povprečna velikost občine na dan 31.12.2011 je 9720 prebivalcev, povprečna velikost občine v Evropski uniji (EU 27) je 5580 prebivalcev (Haček 2012).

Zakon o lokalni samoupravi določa, da so organi občine:

- Občinski svet
- Župan

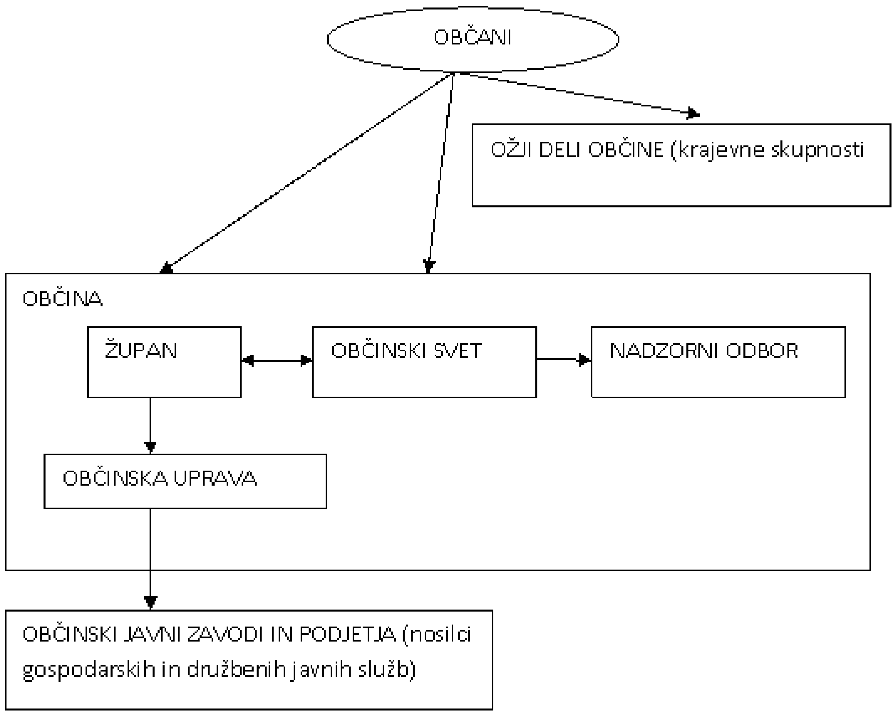
- Nadzorni odbor

Osrednji organ lokalne samouprave v občini je občinski svet, ki je najvišji organ odločanja. Odloča o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. Občinski svet je predstavniški organ v lokalni samoupravi. To izhodišče je opredeljeno v Evropski listini lokalne samouprave - MELLS: »*Za lokalno samoupravo je temeljno odločanje po predstavniškem organu*«. Predstavniška telesa neposredno izhajajo iz prebivalstva, nosijo pravico lokalnih skupnosti do lokalne samouprave, sprejemajo najpomembnejše odločitve in usmerjajo ter nadzorujejo delo izvršilnih organov in svojih uprav (Vlaj 2006, 216). Občinski svet je neposredno izvoljen na lokalnih volitvah na podlagi splošne in enake volilne pravice z neposrednim in tajnim glasovanjem. Tako je sestavljen iz predstavnikov političnih strank ali političnih list in je reprezentativno politično delo lokalne skupnosti.

Temeljne naloge župana so, da predstavlja in zastopa občino in predstavlja tudi občinski svet, na katerem nima volilne pravice. Župan skrbi in odgovarja za izvajanje odločitev občinskega sveta. Od njegovega dela je odvisno ali se te odločitve učinkovito izvajajo. Župan je ravno tako kot občinski svet izvoljen na neposrednih in tajnih volitvah. Župan ima v slovenskem sistemu lokalne samouprave visoko stopnjo legitimnosti, ki izhaja iz večinskega volilnega sistema. Hkrati je nosilec legalnosti kot zakoniti zastopnik občine. V skladu z možnostmi pa lahko opravlja minimalistično, posredniško ali aktivistično vlogo (Haček 2008, 106) in na ta način usmerja delovanje občine. Politična zmogljivost (Grindle 2006) se nanaša na sposobnost reševanja konfliktov, odzivnost na zahteve občanov, upoštevanje predstavništva interesov in zagotavljanje možnosti za učinkovito politično participacijo. Tako je pomembna povezovalna vloga župana v lokalni skupnosti, razvojna vloga župana, vzpostavitev sistema participacije (načrtovanje, sodelovanje), izgradnja zaupanja in pa hkrati učinkovitosti in odzivnosti. Župan lahko opravlja povezovalno vlogo med vsemi deležniki v lokalni skupnosti, izhajajoč iz sistemskih določitev sistema lokalne samouprave, ki ga prikazujemo skozi prikaz ključnih sistemskih pravnih rešitev na tem področju. Župan je edini pristojen za predlog proračuna občine kot finančnega izkaza poslovanja. V proračunu je predvidena in prikazana celotna javna poraba sredstev lokalne skupnosti. Strukturo proračuna bomo prikazali v nadaljevanju, saj je povezana z določili zakonodaje na področju financiranja občin. Ta vloga pred župana postavlja nalogo uravnoteženega delovanja glede na različne potrebe občanov. Le na način uravnoteženega delovanja ter konsenzualnega sprejemanja odločitev političnih organov (župan in občinski svet) se lahko sledijo cilji zaupanja ljudi, identifikacije, socialne kohezivnosti. Tako se v sodobnem času lahko ohranja legitimnost tudi v obdobju med volitvami. Pri obravnavi in empirični meritvi upravljavske sposobnosti občin bomo upoštevali pomen in vlogo funkcije župana v lokalni samoupravi.

Nadzorni odbor je najvišji organ nadzora javne porabe v občini. Opravlja nadzor nad razpolaganjem s premoženjem občine, nadzoruje namenskost porabe proračunskih sredstev ter nadzoruje finančno poslovanje uporabnikov proračunskih sredstev. Ta nadzor vsebuje ugotavljanje zakonitosti in pravilnosti poslovanja občinskih organov ter organizacij, ki so porabniki občinskega proračuna in ocenjevanje učinkovitosti in gospodarnosti porabe občinskih proračunskih sredstev.

Slika 14: Shema sestave in povezanosti posameznih delov občine



Vir: povzeto po Verbič (2003) in Zakon o lokalni samoupravi (ZLS - UPB2).

Za odgovornost izvršilnih organov svetov samoupravnih lokalnih skupnosti je nujen pogoj, da sta s predstavniškim organom povezana in usmerjena k skupnemu delovanju. Dejstvo je, da je ob predstavniškem telesu, ki je nosilec strateškega odločanja v občini, izvrševalec teh sprejetih odločitev župan, ki je po zakonu tudi predstojnik občinske uprave.

1.2 Naloge, programi in politike občin

Javne politike, ki pomenijo procese postavljanja ciljev in sprejemanja političnih odločitev, se oblikujejo na državnih in tudi lokalni ravni. Postavljajo jih različni legitimni politični organi z določeno stopnjo participacije ljudi. Poznamo naslednje vrste javnih politik, ki se sistemsko delijo med lokalno in državno raven. Klasifikacija javnih politik pozna naslednje javne politike, opredeljene kot programe.

Tako kot vlada na državni ravni, lokalna politična izvršna oblast (lokalna vlada) odloča tudi o alokaciji resursov-virov med produkcijo privatnih in javnih dobrin in v določitvi asortimana javnih dobrin, ki jih bo nudila (Ferfila in Kovač 2000, 85). Tako z alokacijskimi politikami vplivajo na razpoložljivost dobrin za uporabo v privatnem in javnem sektorju, spreminjajo način kombiniranj produkcijskih tvorcev v produkciji outputa in vplivajo na cene produkcijskih faktorjev in produktov (storitev, ki jih

zagotavljajo). V skladu z zakonodajo (Zakon o gospodarskih javnih službah ter tudi Zakon o javno zasebnem partnerstvu) lahko občine svoje naloge in politike organizirajo na različne načine. V Zakonu o lokalni samoupravi je določeno, da občina zagotavlja opravljanje lokalnih javnih služb: neposredno v lastni organizaciji (občinske uprave), z ustanavljanjem javnih zavodov in javnih podjetij, z dajanjem pravic zasebnim izvajalcem (koncesije), z vlaganjem lastnih sredstev v dejavnost oseb zasebnega prava.
Ravno tako so v zakonu določene neposredne oblike sodelovanja občanov pri odločanju. Zakon o lokalni samoupravi pozna naslednje oblike: zbor občanov, referendum in ljudska iniciativa. To postavlja pravni okvir oblikam participacije ljudi, ki so tako tudi pravno formalno urejene v skladu z načeli lokalne samouprave. Te oblike participacije so praviloma uporabljene ali sklicane s strani posameznikov ali skupin, ki imajo nasprotna ali drugačna stališča od organov občine, kot sta občinski svet in župan. Večja je množičnost teh, manjša je stopnja strinjanja v lokalni skupnosti in manjša je stopnja legitimnosti sprejetih odločitev s strani organov, ki so nosilci političnih funkcij.

Transparentnost in javnost delovanja občine ter občinskega sveta je pravno-normativno urejeno v več zakonih. Praviloma si občine to uredijo v svojih temeljnih aktih statutih, ki določajo, da so seje javne, zapisniki javni ipd. Hkrati pa Zakon o dostopu do informacij javnega značaja določa, da mora občina izdelati Katalog informacij javnega značaja in posebej določiti skrbnika tega sistema javnih informacij. Tako je že zakonska norma, da velika večina dela v okviru občine, javna. Javnost delovanja tako prispeva k transparentnosti in posledično k večji odgovornosti, ki je tudi ključna za visoko raven upravljavske sposobnosti. Javnost in transparentnost delovanja omogočata, da se lahko še ob drugih pogojih vzpostavi zaupanje med občino in občani.

Iz ustavnih določil izhaja, da spadajo v pristojnost in s tem med naloge občine lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in zadevajo samo prebivalce občine. Država pa lahko z zakonom prenese na občine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva. Tako poznamo naloge in pristojnosti občin, ki so lastne (izvirne) ali prenesene (Grafenauer in Brezovnik 2006, 181). Lahko se pogojno ugotovi, da gre v prvem primeru za pravico občine, v drugem primeru pa za dolžnost občine (Grafenauer 2000, 35). Tako za sodobne občine lahko naloge delimo na (Šmidovnik 1995, 73):

- Zadeve lokalnega pomena: to so naloge, ki so izvirno občinske in jih občine oblikujejo same v okviru pridobljene avtonomije. To so zadeve za življenje in delo prebivalcev ter razvoj gospodarstva.
- Lokalne zadeve, ki jih občinam določi država s svojimi predpisi: to so naloge, ki so opredeljene po posamezni področjih in določajo te dejavnosti.
- Prenesene naloge državne uprave, ki jih država s svoji predpisi prenaša v izvajanje občinam: v skladu z načelom koneksitete morajo občine za to imeti zadostna sredstva, hkrati pa so deležne nadzora državnih organov pri opravljanju teh nalog.

Iz temeljne zakonodaje, ki opredeljuje lokalno samoupravo v Republiki Sloveniji izhajajo neposredne in točno določene izvirne naloge občin, ki so zadeve lokalnega pomena in se urejajo za lokalno prebivalstvo. Te so naštete taksativno v 21. členu Zakona o lokalni samoupravi (2007):

1. upravlja občinsko premoženje;
2. omogoča pogoje za gospodarski razvoj občine in v skladu z zakonom opravlja naloge s področja gostinstva, turizma in kmetijstva;
3. načrtuje prostorski razvoj, v skladu z zakonom opravlja naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov ter zagotavlja javno službo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči;
4. ustvarja pogoje za gradnjo stanovanj in skrbi za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj,
5. v okviru svojih pristojnosti ureja, upravlja in skrbi za lokalne javne službe;
6. pospešuje službe socialnega varstva, za predšolsko varstvo, osnovno varstvo otroka in družine, za socialno ogrožene, invalide in ostarele;
7. skrbi za varstvo zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov in opravlja druge dejavnosti varstva okolja;
8. ureja in vzdržuje vodovodne in energetske komunalne vode;
9. ustvarja pogoje za izobraževanje odraslih, ki je pomembno za razvoj občine in za kvaliteto življenja njenih prebivalcev;
10. pospešuje vzgojno izobraževalno, informacijsko dokumentacijsko, društveno in drugo dejavnost na svojem območju;
11. pospešuje razvoj športa in rekreacije;
12. pospešuje kulturno-umetniško ustvarjalnost, omogoča dostopnost do kulturnih programov, zagotavlja splošno-izobraževalno knjižnično dejavnost ter v skladu z zakonom skrbi za kulturno dediščino na svojem območju;
13. gradi, vzdržuje in ureja lokalne javne ceste, javne poti, rekreacijske in druge javne površine v skladu z zakonom ureja promet v občini ter opravlja naloge občinskega redarstva;
14. opravlja nadzorstvo nad krajevnimi prireditvami;
15. organizira komunalno-redarstveno službo in skrbi za red v občini;
16. skrbi za požarno varnost in organizira reševalno pomoč;
17. organizira pomoč in reševanje za primere elementarnih in drugih nesreč;
18. lahko podeljuje denarne pomoči in simbolične nagrade ob posebnih priložnostih ali obletnicah občanov;
19. organizira opravljanje pokopališke in pogrebne službe;
20. določa prekrške in denarne kazni za prekrške, s katerim se kršijo predpisi občine in opravlja inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanje občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi ureja zadeve iz svoje pristojnostim če ni z zakonom drugače določeno;
21. sprejema statut občine;
22. organizira občinsko upravo;
23. ureja druge lokalne zadeve javnega pomena.

Te raznovrstne izvirne pristojnost nosilcev lokalne samouprave – občine lahko razdelimo v naslednje štiri skupine:
LASTNO DELOVANJE OBČIN (značilnost vsake organizacije)
1. Upravlja občinsko premoženje.
2. Določa prekrške in denarne kazni za prekrške, s katerim se kršijo predpisi občine in opravlja inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanje občinskih predpisov in drugih

aktov, s katerimi ureja zadeve iz svoje pristojnosti, če ni z zakonom drugače določeno.
3. Sprejema statut občine.
4. Organizira občinsko upravo.

NEGOSPODARSKE DRUŽBENE DEJAVNOSTI

1. Pospešuje vzgojno-izobraževalno, informacijsko dokumentacijsko, društveno in drugo dejavnost na svojem območju.
2. Pospešuje razvoj športa in rekreacije.
3. Pospešuje kulturno-umetniško ustvarjalnost, omogoča dostopnost do kulturnih programov, zagotavlja splošno-izobraževalno knjižnično dejavnost ter v skladu z zakonom skrbi za kulturno dediščino na svojem območju.
5. Ustvarja pogoje za izobraževanje odraslih, ki je pomembno za razvoj občine in za kvaliteto življenja njenih prebivalcev.
6. Ustvarja pogoje za gradnjo stanovanj in skrbi za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj.
7. Pospešuje službe socialnega varstva, za predšolsko varstvo, osnovno varstvo otroka in družine, za socialno ogrožene, invalide in ostarele.
8. Skrbi za požarno varnost in organizira reševalno pomoč.
9. Organizira pomoč in reševanje za primere elementarnih in drugih nesreč.
10. Lahko podeljuje denarne pomoči in simbolične nagrade ob posebnih priložnostih ali obletnicah občanov.

GOSPODARSKE KOMUNALNE DEJAVNOSTI

1. Omogoča pogoje za gospodarski razvoj občine in v skladu z zakonom opravlja naloge s področja gostinstva, turizma in kmetijstva.
2. V okviru svojih pristojnosti ureja, upravlja in skrbi za lokalne javne službe.
3. Skrbi za varstvo zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov in opravlja druge dejavnosti varstva okolja.
4. Ureja in vzdržuje vodovodne in energetske komunalne vode.
5. Organizira opravljanje pokopališke in pogrebne službe.
6. Opravlja nadzorstvo nad krajevnimi prireditvami.
7. Organizira komunalno-redarsko službo in skrbi za red v občini.
8. Načrtuje prostorski razvoj, v skladu z zakonom opravlja naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov ter zagotavlja javno službo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči.
9. Gradi, vzdržuje in ureja lokalne javne ceste, javne poti, rekreacijske in druge javne površine. V skladu z zakonom ureja promet v občini ter opravlja naloge občinskega redarstva.

OSTALE DEJAVNOSTI (načelo pozitivne odgovornosti)

1. Ureja druge lokalne zadeve javnega pomena.

Izvirne naloge občine, ki v največji meri predstavljajo skrb za osnovne javne potrebe in v manjši meri oblastno ravnanje, lahko delimo po petih glavnih funkcijah (Grafenauer 2000, 45):

- Servisna funkcija, ki se kaže v pristojnosti in odgovornosti za izvajanje lokalnih javnih služb (kot določa področna zakonodaja npr. na področju šolstva, zdravstvenega varstva, socialnega varstva).
- Funkcija gospodarjenja z lokalno infrastrukturo ali lokalnim javnim dobrim.

- Pospeševalna (razvojna) funkcija, ki predstavlja usmerjanje razvoja na svojem geografskem območju.
- Funkcija prostorskega urejanja, s katero se vpliva na razvoj v smislu namenske rabe prostora in razmeščanja dejavnosti.
- Regulativna funkcija, kjer se občina kaže kot oblast in na prisilen (obvezen) način ureja razmerja na svojem območju.

Pomemben predpis, ki govori o izvirnih pristojnostih slovenskih občine in v skladu z načelom koneksitete (ki je povzeto tudi v členu ustave Republike Slovenije) tudi ustreznimi prihodki le-teh, je Zakon o financiranju občin Ta občinam v 11. členu (ZFO-1A) določa naloge, ki veljajo za ugotovitev potrebnih osnov za financiranje občin. To so naloge, ki jim morajo opravljati občine na podlagi zakonov in v obsegu, določenim z zakoni, ter se nanašajo na 11. člen Zakona o financiranju občin (2008):

1. Zagotavljanje javnih služb in izvajanje javnih programov na področjih:
   - predšolske vzgoje,
   - osnovnega šolstva in športa,
   - primarnega zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja,
   - socialnega varstva,
   - kulture.
2. Zagotavljanje lokalnih gospodarskih javnih služb.
3. Urejanje občinske prometne infrastrukture in zagotavljanja varnosti prometa na občinskih cestah.
4. Požarno varstvo ter varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami.
5. Prostorske ureditve občinskega pomena, varstvo okolja in ohranjanje narave.
6. Plačila stanarin in stanovanjskih stroškov.
7. Delovanje občinskih organov ter opravljanje upravnih, strokovnih, pospeševalnih in razvojnih nalog, pa tudi nalog v zvezi z zagotavljanjem javnih služb.
8. Opravljanje drugih nalog, določenih z zakonom.

Poleg te osnovne opredelitve nalog občin (iz dveh zakonov) obstajajo tudi področni zakoni, ki še dodatno opredeljujejo naloge občin. Obveznost občine je, da zagotavlja opravljanje javnih služb, ki jih sama določi, in javnih služb, za katere je tako določeno z zakonom lokalne javne službe (Grafenauer in Brezovnik 2006, 183). Naloge in pristojnosti občin so tako določene v večji meri z zakoni, ki urejajo posamezna področja (npr. Zakon o gospodarskih javnih službah, Zakon o financiranju vzgoje in izobraževanja, Zakon o izobraževanju odraslih, Stanovanjski zakon, …). Naloge in pristojnosti slovenskih občin tako opredeljuje 154 zakonov (vir. Katalog pristojnosti slovenskih občin Lex Localis). Nato pa še natančneje podzakonski akti ter drugi predpisi. Tako morajo občine pri svojem delovanju upoštevati vse pravne vire za določitev nalog, pristojnosti in obveznosti. Naloge in pristojnosti občin v skladu z ustavo, zakonodajo s področja lokalne samouprave in ostalo zakonodajo, ki določa naloge občinam, prikazuje katalog pristojnosti slovenskih občin (Brezovnik 2012), ki zaobjema naslednja področja:

I. Državna ureditev Republike Slovenije
II. Pravosodje
III. Upravno pravo
IV. Civilno pravo

V. Kazensko pravo
VI. Gospodarsko pravna ureditev
VII. Javne finance
VIII. Gospodarske dejavnosti
IX. Negospodarske dejavnosti
X. Delovno pravo, zdravstveno in socialno varstvo

Na različnih področjih imajo občine različne pristojnosti in odgovornosti ter tako v večji ali manjši meri lahko vplivajo na posamične lokalne javne politike.

1.3 Finančni prikaz programov občin

Občine poslujejo v skladu z zakonodajo, ki ureja področje javnih financ. Temeljna listina, ki izkazuje finančno poslovanje občin, je občinski proračun. Proračun je sestavljen iz podatkov o odhodkih in o prihodkih občin. Razlika med obema predstavlja proračunski presežek ali primanjkljaj. Tako lahko delovanja občin prikazujemo s strani enega od teh finančnih vidikov, ki pa morata v proračunskem smislu biti izravnana.

1.3.1 Odhodki občinskih proračunov

Iz področja javnih financ obstaja programska klasifikacija (Uradni list RS, št. 57/2005, 8/2005-popr., 138/2006 in 108/2008) dejavnosti javnega sektorja, kamor spadajo tudi občine. Izdatki občinskih proračunov in finančnih načrtov neposrednih uporabnikov občinskih proračunov se v skladu s programsko klasifikacijo razvrščajo v področja proračunske porabe, glavne programe in podprograme.

Tako lahko tudi po finančni plati vidimo, na katerih področjih imajo občine večje pristojnosti in naloge ter tako posledično upravljajo z višjimi sredstvi. Analize[16] v časovni vrsti kažejo, da občine znotraj sedmih programskih vsebin ustvarijo 80 % stroškov. Izstopajo izobraževanje, delovanje sistema, promet, družbene dejavnosti, socialno varstvo, urejanje prostora in komunalne zadeve (Oplotnik in Brezovnik 2011, 41). Programska klasifikacija opredeljuje naslednja področja proračunske porabe s prikazano višino sredstev ter prikazanimi deleži porabe sredstev glede na celotno finančno porabo slovenskih občin, kar prikazujemo v tabeli 14:

Tabela 14: Področja porabe občinskih proračunov v letu 2011

01	POLITIČNI SISTEM	28.696.139,50	1,3%
02	EKONOMSKA IN FISKALNA ADMINISTRACIJA	4.324.005,82	0,2%
03	ZUNANJA POLITIKA IN MEDNARODNA POMOČ	1.707.987,01	0,1%
04	SKUPNE ADMINISTRATIVNE SLUŽBE IN SPLOŠNE JAVNE STORITVE	47.023.968,08	2,2%

[16] Analiza je zajela podatke o finančnem poslovanju občin v Sloveniji za obdobje od 2002 d0 2009 in še natančneje od 2007 do 2009.

05	ZNANOST IN TEHNOLOŠKI RAZVOJ	328.577,99	0,0%
06	LOKALNA SAMOUPRAVA	198.293.619,01	9,2%
07	OBRAMBA IN UKREPI OB IZREDNIH DOGODKIH	48.958.679,10	2,3%
08	NOTRANJE ZADEVE IN VARNOST	927.123,30	0,0%
10	TRG DELA IN DELOVNI POGOJI	7.114.475,75	0,3%
11	KMETIJSTVO, GOZDARSTVO IN RIBIŠTVO	26.461.782,05	1,2%
12	PRIDOBIVANJE IN DISTRIBUCIJA ENERGETSKIH SUROVIN	9.408.783,13	0,4%
13	PROMET, PROMETNA INFRASTRUKTURA IN KOMUNIKACIJE	331.765.165,74	15,4%
14	GOSPODARSTVO	42.991.471,25	2,0%
15	VAROVANJE OKOLJA IN NARAVNE DEDIŠČINE	167.196.685,94	7,8%
16	PROSTORSKO PLANIRANJE IN STANOVANJSKO KOMUNALNA DEJAVNOST	235.181.830,43	10,9%
17	ZDRAVSTVENO VARSTVO	25.995.686,38	1,2%
18	KULTURA, ŠPORT IN NEVLADNE ORGANIZACIJE	265.315.240,08	12,3%
19	IZOBRAŽEVANJE	529.586.072,33	24,6%
20	SOCIALNO VARSTVO	96.274.857,88	4,5%
22	SERVISIRANJE JAVNEGA DOLGA	64.479.052,57	3,0%
23	INTERVENCIJSKI PROGRAMI IN OBVEZNOSTI	25.051.338,38	1,2%
XXIV.	SKUPAJ VSA PODROČJA (od 01 do 23):	2.157.082.541,72	100,0%

Vir: Ministrstvo za finance Republike Slovenije (2011).

Programska klasifikacija je osnova, po kateri občine prikazujejo svoje letne finančne izkaze. Le ti so v obliki občinski proračunov za posamezno koledarsko leto in v obliki zaključnih računov za posamezno koledarsko leto. Občine morajo v skladu z določili MELLS imeti zagotovljene naslednja finančna zagotovila oz. načela, če država, ki postavlja sistem lokalne samouprave, želi, da so ustrezno financirane (Vlaj 2006, 79): *načelo ustreznosti* (občina mora imeti lastne finančne vire, s katerimi prosto razpolaga); *načelo sorazmernosti* (finančni viri morajo biti v sorazmerju z nalogami, ki jih določa ustava in zakon); *načelo samofinanciranja* (vsaj del finančnih virov mora izvirati iz lastnih davkov in dajatev, ki jih določajo občine same); *načelo prožnosti* (finančni viri morajo biti dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da lahko sledijo dejanskemu gibanju stroškov pri opravljanju nalog); *načelo izravnave* (država mora z ukrepi – npr. finančno izravnavo - zagotoviti izenačenost med občinami na področju financiranja lokalnih zadev); *načelo sodelovanja* (občine morajo biti vprašane za mnenje o tem, kako se jim naj razporedijo finančni viri); *načelo samostojnosti* (sredstva, ki jih država namenja občinam, naj ne bodo strogo namenska za financiranje določenih projektov); *načelo*

zadolževanja (občine morajo imeti tudi dostop do trga kapitala za večje naložbe). Če bi bila izpolnjena ta finančna zagotovila, bi zagotavljala finančno avtonomijo občinam kot osnovno podstat avtonomije, ki je ena izmed stebrnih enot lokalne demokracije. Opravljene analize kažejo, da sistem financiranja občin na agregatni ravni ustreza skladnosti z osnovnimi načeli in dognanji teorije fiskalnega decentralizma ob opozorilu, da so znotraj sistema velike razlike med občinami, ki potrebujejo korekcije ter večjo enotnost stroškovne strukture (Oplotnik in Brezovnik 2011, 42). To za slovenske občine med drugim pomeni tudi različno upravljavsko sposobnost v skupini finančnih dejavnikov, ki so zajeti v predstavljeni raziskovalni model.

V povezavi med osnovnimi opredeljenimi nalogami slovenskih občin in njihovimi izvršenimi proračuni (zaključnimi računi) lahko vidimo natančno, koliko sredstev katera občina namenja posameznemu področju. Med občinami obstaja velik razpon med najnižjo in najvišjo izkazano vrednostjo povprečnih stroškov (od 319 EUR do 1.167 EUR na prebivalca), kar kaže na razlike med občinami (Oplotnik in Brezovnik 2011, 41).

Občine zagotavljajo svojim občanom zelo širok spekter javnih storitev, javnih dobrin in na svojem območju izvajajo raznovrstne programe. Te storitve in dobrine pogosto izvajajo tudi z intenzivnimi medobčinskim sodelovanjem, kjer skupaj z drugimi občinami izvajajo dejavnosti, ki jih ne organizirajo v popolnoma lastnem oz. samostojnem smislu. Tako občine organizirajo področja, za katera so odgovorna skozi: skupno ustanavljanje medobčinskih uprav, skupno ustanavljanje javnih podjetij (zlasti za obvezne gospodarske javne službe), skupno ustanavljanje javnih zavodov (predvsem za negospodarske javne službe), sofinanciranje skupnih projektov (večje občine so nosilci projektov, manjše nastopajo v vlogi sofinancerjev). Toda prikazi zaključnih računov občin po koledarskih letih v skladu s programsko klasifikacijo odhodkov proračunov prikazujejo različne vrste odhodkov, ne glede na načine izvrševanja nalog s strani občin.

1.3.2 Prihodki občinskih proračunov

Prihodki občinskih proračunov so sestavljeni iz naslednjih večjih skupin (Vir: Ministrstvo za finance 2011):

- Tekoči prihodki
  - davčni prihodki (lokalni in državni – dohodnina)
- Davki na ravni občine (najvišje je *nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč, okoljske dajatve*)
- Davki na ravni države (odstopljena *dohodnina*)
  - nedavčni prihodki (*najemnine* poslovnih in stanovanjskih prostorov, *najemnina* za gospodarsko javno infrastrukturo v najmanj višini amortizacije)
- Kapitalski prihodki (*prodaja premoženja*)
- Prejete donacije
- Transferni prihodki (sredstva, pridobljena na javnih razpisih in po operativnih programih)
- Prejeta sredstva iz Evropske unije

Na kratko opisujemo vrste in značilnosti posamičnih vrst prihodkov slovenskih občin.

1.3.2.1 Davčni prihodki

Med davki na dohodek in dobiček je predviden prihodek iz naslova dohodnine za financiranje primerne porabe. Primerna poraba predstavlja primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog. Ministrstvo za finance ugotovi primerno porabo posamezne občine na podlagi dolžine lokalnih cest in javnih poti v občini, površine občine, deleža prebivalcev, mlajših od 15 let, in deleža prebivalcev, starejših od 65 let v občini, števila prebivalcev občine in povprečnine. Za izračun prihodkov občine za financiranje primerne porabe (dohodnina) je potrebno ugotoviti tudi primeren obseg sredstev za financiranje primerne porabe, ki pomeni merilo za ugotovitev prihodkov iz dohodnine za financiranje primerne porabe. Za financiranje primerne porabe tako pripada občinam 54% dohodnine, ki se med občine razdeli najprej v višini 70% vsem občinam enako, ostalih 30% dohodnine ter del od 70% dohodnine, ki presega primeren obseg sredstev pa se razdeli kot solidarnostna izravnava v višini razlike med 70% dohodnine in primernim obsegom sredstev za financiranje primerne porabe. Kot dodatna solidarnostna izravnava se občinam razdeli razlika med dohodnino v višini 54 % in prihodki od 70% dohodnine in solidarnostne izravnave, in sicer ta pripada občinam, katerih primeren obseg sredstev za financiranje primerne porabe je nižji od primerne porabe.

Med davki na premoženje predstavljajo praviloma največji delež davki na nepremičnine (konto 7030), in sicer nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča (NUSZ) za pravne osebe in za fizične osebe. Nato so še prihodki od davka od premoženja od stavb ter prihodki iz naslova davka na dediščine in darila (konto 7032) in prihodki od davka na promet nepremičnin in finančno premoženje (konto 7033).

Med davke na posebne storitve (konto 7044) je uvrščen davek na dobitke od iger na srečo ter tudi drugi davki na blago in storitve (konto 7047), kamor je uvrščena okoljska dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda ter turistične takse. Občinske takse od pravnih oseb ter od fizičnih oseb in zasebnikov. Pristojbina za vzdrževanje gozdnih cest. V okviru drugih davkov na blago in storitve se izkazujejo tudi prihodki iz naslova prihodkov okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov.

1.3.2.2 Nedavčni prihodki

Med nedavčnimi prihodki predstavljajo največji delež prihodki od premoženja (konto 7103). Prihodki od najemnin za poslovne prostore, prihodki od najemnin za stanovanja, prihodki iz naslova podeljenih koncesij. Zaradi prenosa vodenja infrastrukture v poslovne knjige občine, v skladu s Slovenskim računovodskim standardom št. 35, je bila v letu 2010 z izvajalcem javne gospodarske službe sklenjena najemna pogodba za uporabo vse javne infrastrukture. Višina najemnine naj bi bila enaka višini letne amortizacije, in se na odhodkovni strani proračuna namenja za investicije in investicijsko vzdrževanje infrastrukture. Lokalne takse in razne pristojbine ter globe in druge denarne kazni. Prihodki od glob in drugih denarnih kazni (konto 7120)

vključujejo prihodke iz naslova glob za prekrške ter nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora. V to skupino spadajo tudi prihodki od prodaje blaga in storitev. Med drugimi nedavčnimi prihodki (konto 7141) so zelo pomembni prihodki komunalnega prispevka in drugi nedavčni prihodki so tudi drugi izredni nedavčni prihodki. Tudi morebitna udeležba na dobičku spada v to vrsto prihodkov.

1.3.2.3 Kapitalski prihodki

Prihodki od prodaje osnovnih sredstev. Na tem kontu so prihodki od prodaje stanovanjskih objektov in stanovanj in prihodki od prodaje javne komunalne infrastrukture. Prihodki od prodaje zemljišč in neopredmetenih sredstev. V skladu z Načrtom ravnanja z nepremičnim in premičnim premoženjem občine prodajajo del svojega premoženja.

1.3.2.4 Transferni prihodki

Transferni prihodki iz drugih javnofinančnih institucij. Predvidena so sredstva iz naslova sofinanciranja vzdrževanja gozdnih cest, sofinanciranje medobčinskih organov. Požarna taksa je namenski prihodek proračuna, namenja se gasilski dejavnosti in na odhodkovni strani predstavlja investicijski transfer. Skupna sredstva iz državnega proračuna po ZFO se namenjajo za investicije. Prejeta sredstva iz državnega proračuna iz sredstev proračuna Evropske unije. Sredstva, prejeta iz državnega proračuna iz sredstev proračuna EU za strukturno politiko.

Občine v Republiki Sloveniji so tako v letu 2011 imele naslednjo sestavo svojih prihodkov, iz katere lahko vidimo relativno pomembnost posamičnih vrst prihodkov:

Tabela 15: Sestava prihodkov občine Republike Slovenije 2011

I.	I. SKUPAJ PRIHODKI (70+71+72+73+74+78)	2.061.173.030,93
70	DAVČNI PRIHODKI (700+703+704+706) *Dohodnina, NUSZ, okoljske in občinske takse, davek na promet nepremičnin*	1.416.226.936,78
71	NEDAVČNI PRIHODKI (710+711+712+713+714) *Najemnine, komunalni prispevek, prihodki od prodaje, dobički javnih zavodov, globe,*	328.842.356,71
72	KAPITALSKI PRIHODKI (720+721+722) *Prodaja premoženja in osnovnih sredstev*	57.490.092,26
74	TRANSFERNI PRIHODKI (740+741) *Sredstva za EU projekte s strani države in EU*	252.502.449,06

Vir: Ministrstvo za finance Republike Slovenije (2011).

Prikaz vrste prihodkov za leto 2011 po posamičnih navedbah nad 5 mio EUR, vse skupine, ki niso posebej prikazane, so v višini 14,6 mio EUR (0,7% celotnih prihodkov slovenskih občin):

Tabela 16: Vrste prihodkov občin Republike Slovenije 2011

SKUPAJ	Opis prihodka	2.061.173.030,93	Delež
DAVČNI	*Dohodnina*	1.141.811.931,00	55,4%
TRANSFERNI	*Sredstva Evropske unije in države za projekte in programe*	252.502.449,06	12,3%
DAVČNI	*Davki na nepremičnine (NUSZ)*	175.454.148,02	8,5%
NEDAVČNI	*Prihodki od premoženja (najemnine poslovnih prostorov, stanovanj in komunalne infrastrukture)*	172.765.222,60	8,4%
NEDAVČNI	*Drugi nedavčni prihodki (komunalni prispevki)*	121.661.265,24	5,9%
KAPITALSKI	*Prodaja osnovnih sredstev, zemljišč*	57.490.092,26	2,8%
DAVČNI	*Drugi davki na uporabo blaga in storitev (okoljske takse za odpadne vode in odlaganje odpadkov, občinske komunalne takse, turistične takse)*	56.567.551,58	2,7%
DAVČNI	*Davki na promet nepremičnin in na finančno premoženje*	28.911.185,75	1,4%
RAZNI	*Drugi prihodki s skupinami pod 5 mio EUR*	14.650.750,61	0,7%
NEDAVČNI	*Prihodki od prodaje blaga in storitev*	11.061.528,60	0,5%
DAVČNI	*Davki na dediščine in darila*	9.840.125,63	0,5%
NEDAVČNI	*Prihodki od udeležbe na dobičku in dividend ter presežkov prihodkov nad odhodki*	9.307.266,58	0,5%
NEDAVČNI	*Globe in druge denarne kazni*	9.149.514,00	0,4%

Vir: Ministrstvo za finance Republike Slovenije (2011).

Izhajajoč iz prikazanih razmerij med skupinami prihodkov in posameznimi prihodki (nad 5 mio EUR) ter obravnavanih pristojnosti občin lahko v ekonomske dejavnike občin, ki vplivajo na upravljavsko sposobnost na nivoju prikaza občinskih proračunov,vzamemo naslednji skupini: vseh davčnih prihodkov brez dohodnine ter vseh nedavčnih prihodkov slovenskih občin. Poleg tega kot kazalnik še upoštevamo kapitalske prihodke, ki izkazujejo ravnanje z občinskih premoženjem. Le te kažejo občinsko aktivnost in izkazujejo poslovanje z občinskim premoženjem.

Davčni prihodki, ki so v največji meri sestavljeni iz dohodnine, kot prihodkov države, ki so nadalje odstopljeni (v določenem znesku) občinam, predstavljajo absolutno največji vir prihodkov občin. Raziskave, ki se ukvarjajo s stroškovno učinkovitostjo sistema financiranja občin ugotavljajo, da so agregatno gledano slovenske občine finančno ustrezno podprte glede na njihove programske potrebe. Povprečni stroški na prebivalca so povprečno za okoli 9 % nižji od pripadajočih virov iz zakonsko določene primerne porabe (Oplotnik in Brezovnik 2011, 41). Pri tem prihaja do znatnih razlik med posameznimi skupinami občin glede na različne kategorije (mestne občine, površina občine).

Glede na določila pravnega reda Republike Slovenije, ki vključujejo že omenjena Zakon o lokalni samoupravi in Zakon o financiranju občin, smo opredelili temeljno poslanstvo, naloge, programe in financiranje občin. Poleg tega je s podzakonskim aktom opredeljena tudi razvitost občin. Le to potrjuje Vlada Republike Slovenije, ki posamični občini ter tako vsem slovenskim občinam podeli določen koeficient razvitosti občine. To je opredeljeno v Uredbi o metodologiji za določitev razvitosti občin (Ur.l. RS 2012). Ta koeficient se potem uporablja pri določanju pogojev občinam za pridobivanje finančnih virov s strani države (npr. stopnja sofinanciranja občinskih investicij ali kriterij za vrednotenje vlog občin za finančna sredstva države).

V skladu s to uredbo se razvitost občin določi na podlagi:

- *Kazalnikov razvitosti občine*, ki so: bruto dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega, osnova za dohodnino na prebivalca občine in število delovnih mest na število delovno aktivnega prebivalstva občine.
- *Kazalnikov ogroženosti občine*, ki so: indeks staranja prebivalstva občine ter stopnja registrirane brezposelnosti in stopnja delovne aktivnosti na območju občine.
- *Kazalnikov razvojne možnosti,* ki so: oskrbljenost z dobrinami in storitvami javnih komunalnih služb (delež prebivalcev, ki imajo priključek na javno kanalizacijo), opremljenost s kulturno infrastrukturo (kulturni spomeniki in objekti javne kulturne infrastrukture), delež območij Natura 2000 v občini in poseljenost občine.

Del teh kazalnikov bomo uporabili tudi pri analizi upravljavske sposobnosti zlasti v ekonomskem delu prikaza dejavnikov. Hkrati pa se lahko primerja in analizira korelacija med našo izmerjeno upravljavsko sposobnostjo in izračunanim koeficientom razvitosti občin, ki bodo vključene v empirični del raziskave.

Po osnovnem prikazu pravne ureditve slovenskih občin, programov in storitev ter financiranja občin bomo zastavili empirično raziskavo, ki bo iskala povezave med upravljavsko sposobnostjo ter določenimi postavljenimi drugimi spremenljivkami v skladu s predstavljenim konceptualnim modelom.

2 Merjenje kategorij konceptualnega modela upravljavske sposobnosti

V prejšnjem poglavju smo prikazali model dejavnikov, ki vplivajo na upravljavsko sposobnost enot samoupravnih lokalnih skupnosti. V sistemu lokalne samouprave Republike Slovenije so to občine, na katere vplivajo politični, ekonomski, upravno-

organizacijski ter družbeni dejavniki. V konceptualnem in teoretičnem shematskem modelu smo prikazali medsebojno povezanost ter vplive dejavnikov na upravljavsko sposobnost. Nadalje pa bomo v treh raziskovalnih hipotezah empirično ugotavljali in analizirali domnevne povezave med predstavljenimi spremenljivkami.

2.1 Merjenje upravljavske sposobnosti

Na ravni operacionalizacije merjenja upravljavske sposobnosti sta na voljo dva različna modela opravljanja meritev. Obstaja formativni način, kjer se merijo spremenljivke, ki vplivajo na upravljavsko sposobnost, jo povzročajo oz. so njeni pogoji. Drug način je reflektivni način merjenja, kjer merimo določene spremenljivke, ki so posledica upravljavske sposobnosti in jih v različni meri (outputi) povzroča določena raven sposobnosti (Addison 2009, 11). Formativni model merjenja oblikuje indekse, medtem ko reflektivni oblikuje lestvice upravljavske sposobnosti. Reflektivni model meri rezultate delovanja na podlagi določene upravljavske sposobnosti. Tako se merjenje delovanja in rezultatov pogosto uporablja kot nadomestek za merjenje upravljavske sposobnosti.

Pri analizah bomo preučevali vpliv upravljavske sposobnosti na druge spremenljivke in povezavo upravljavske sposobnosti z drugimi spremenljivkami, je bolj primeren formativni model merjenja. Potrebno je ločiti odvisne in neodvisne spremenljivke in preučevati njihov vpliv. Tako bomo na operacionalizirani ravni merili spremenljivke, ki formirajo, oblikujejo, vplivajo na upravljavsko sposobnost.

Izhajajoč iz prikazanih teorij lokalne demokracije in uprave ter iz tega izhajajoč teorij lokalne samouprave smo upravljavsko sposobnost opredelili skozi oris štirih skupin dejavnikov, ki vplivajo na določeno stopnjo te sposobnosti. V posameznih skupinah dejavnikov so dejavniki, ki so pomembni za upravljavsko sposobnost in se bodo lahko merili z več spremenljivkami in tudi z več kazalniki. Lahko bi govorili o kategorijah, lastnostih ali značilnosti spremenljivk, ki kot dejavniki vplivajo na upravljavsko sposobnost. Kljub dejstvu, da je razvoj sposobnosti v veliki meri odvisen od politike (Grindle 2006), je ta odvisna od pričakovanj javnosti, občanov ter formalnih in neformalnih pritiskov. Le ti vplivajo na razvoj institucij za razvoj sposobnosti, politične prioritete in časovne zahteve za izboljšanje upravljavske sposobnosti.

Za politično skupino smo ugotovili, da so pomembne kategorije participacije, transparentnosti, legitimnosti, konsenzualnost, odzivnosti in povezovanja ter sodelovanje z državno ravnijo.

Kategorije v ekonomski skupini dejavnikov bodo: ekonomska moč občanov v smislu njihovih dohodkov, število delovnih mest v občini glede na število prebivalcev, investicijska moč in delež občine med javnimi izdatki, delež lastnih nedavčnih prihodkov med vsemi prihodki proračuna, sposobnost pridobivanja EU sredstev, tudi ekonomska moč občanov in gospodarstva.

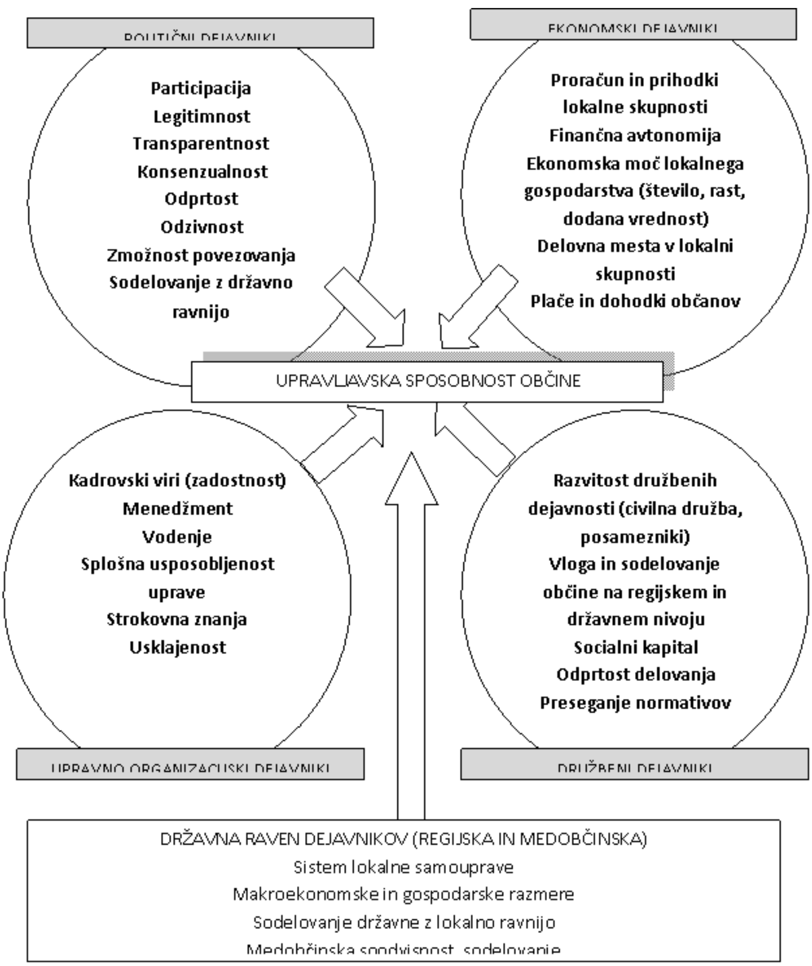
Pri upravno-organizacijskih kategorijah, ki pokrivajo menedžment in kadrovske vire, so naslednje kategorije: kadrovski viri (število in izobrazba), vodenje, sistemi kakovosti,

stopnja sodelovanja, splošna usposobljenost, sistem izobraževanja in usposabljanja, usklajenost delovanja ter sistem nagrajevanja.

Pri družbenih dejavnikih smo zajeli naslednje kategorije: stopnja razvitosti družbenih dejavnosti, pomen in vloga občine v regijskem okolju, pomen in vloga občine v državnem okolju, izvajanje programov občine izven zakonskih obveznosti (pozitivistično načelo delovanja), participacija občanov, identifikacija občanov ter odprtost delovanja občine.

Poleg teh dejavnikov, ki smo jih opisovali na lokalni ravni, na sposobnost vplivajo dejavniki tudi na državni, regionalni in medobčinski ravni, saj so vsi ti soodvisni in interaktivni. V sliki 14 prikazujemo kategorije upravljavske sposobnosti, kot izhajajo iz konceptualnega modela:

Slika 15: Prikaz kategorij upravljavske sposobnosti na lokalni ravni



Samo kategorijo upravljavske sposobnosti bomo empirično izmerili v ožjem smislu z analizo delovanja slovenskih občin. Metodologijo in način empirične raziskave kot izhodiščno povzemamo iz teorije in do sedaj dveh izvedenih raziskav administrativne sposobnosti s strani Fakultete za družbene vede Univerze v Ljubljani v letih 2007 in 2012 (Prebilič in Bačlija 2013). Izhajajoč iz opravljenih meritev Fakultete za družbene vede, modela kakovosti CAF, metodologije za merjenje »good governance« in merjenj kvalitete upravljanja smo oblikovali kazalnike, ki bodo vključevali vse štiri skupine dejavnikov predstavljenega konceptualnega modela upravljavske sposobnosti. Pri tem ne gre za merjenje rezultatov delovanja občin, ampak merjenje dejavnikov, ki vplivajo na rezultate. Dejavnike smo razvrstili po štirih skupinah modela ter tako oblikovali meta spremenljivke, ki jih bomo konkretno merili s kazalniki. Določeni kazalniki bodo merjeni na način odprtih ali zaprtih vprašanj. Medtem ko so nekateri kazalniki merjeni z Likertovo lestvico od 1 do 5.

Kazalniki s področja političnih dejavnikov
Kot smo prikazali v teoretični utemeljitvi upravljavske sposobnosti in na tem utemeljili konceptualni model štirih skupin dejavnikov, smo za politično skupino ugotovili, da so pomembne kategorije participacije, transparentnosti, legitimnosti, konsenzualnost, odzivnosti in povezovanja. Tako smo v raziskavo vključili naslednje kazalnike:

- Sistemsko in načrtno vključevanje občanov pri delu občinske uprave
- Transparentnost in javnost delovanja občine in občinskega sveta v smislu načrtnega obveščanja javnosti
- Množičnost civilnih pobud, ki izražajo skupna stališča nasproti občine
- Stopnja sodelovanja med občani in občino
- Konsenzualen način delovanja političnih organov
- Odzivnost občine na pobude in potrebe občanov
- Zaupanje ljudi v odločitve političnih organov
- Povezovalna vloga župana v lokalnih skupnosti
- Razvojna vloga župana v lokalni skupnosti
- Uravnoteženost delovanja glede na različne potrebe občanov

Te kazalnike smo merili z anketnim vprašalnikom, ki je zajel opisana področja. Politični dejavniki upravljavske sposobnosti bodo v nadaljevanju upoštevani pri izračunavanju in vrednotenju le-te z določeno ponderirano vrednostjo. Dodana bo utež vpliva na celotno usposobljenost v razmerju z ostalimi skupinami dejavnikov iz modela.

Kazalniki s področja upravno-organizacijskih dejavnikov
Skupina dejavnikov, ki smo jo poimenovali upravno-organizacijski dejavniki, je skupina, ki se nanaša na delovanje uprave kot organizacije. Gre za bolj klasičen vodstveno-organizacijski vidik, ki upošteva upravno naravo občin. Upravna narava pomeni, da so občine samoupravne organizacijske enote, ki so hkrati tudi nosilci oblastnih funkcij. Gre za vidik administrativnega ustroja na lokalni ravni, kar smo teoretično analizirali in prikazovali zgoraj. Pri tem smo merili naslednje kategorije: kadrovski viri (število in izobrazba), vodenje, sistemi kakovosti, stopnja sodelovanja, splošna usposobljenost, sistem izobraževanja in usposabljanja, usklajenost delovanja ter sistem nagrajevanja. Tako smo med posamične kazalnike, ki smo jih merili z anketnim vprašalnikom, vključili naslednje:

- Zadostnost števila zaposlenih na občini
- Stopnja izobrazbene ravni zaposlenih
- Sistemsko načrtovanje dela
- Sistem kakovosti delovanja občinske uprave
- Sodelovanje med občinami
- Strokovnost in usposobljenost občinske uprave z pomoč drugim občinam
- Sistem izobraževanja in usposabljanja zaposlenih
- Sistem nagrajevanja in motiviranja zaposlenih na občinski upravi
- Splošna usposobljenost občinske uprave
- Usklajenost med županom, občinskim svetom in županom
- Izvršna sposobnost občinske uprave

Kazalniki s področja družbenih dejavnikov
Družbeni dejavniki, ki so prisotni v lokalnem okolju in so bodisi na lokalni, regionalni, državni ali mednarodni ravni, so ravno tako zajeti v modelu prikaza upravljavske sposobnosti. Splošna družbena razvitost, socialni kapital in druge kategorije, značilne za lokalno skupnost, ravno tako vplivajo na upravljavsko sposobnost občin.
Pri družbenih dejavnikih smo zajeli naslednje kategorije: stopnja razvitosti družbenih dejavnosti, pomen in vloga občine v regijskem okolju, pomen in vloga občine v državnem okolju, izvajanje programov občine izven zakonskih obveznosti (pozitivistično načelo delovanja), participacija občanov, identifikacija občanov ter odprtost delovanja občine. V skladu s tem smo v raziskavo vključili naslednje kazalnike:

- Pomen občine v državi z vidika prisotnosti državnih institucij (koncept dekoncentracije)
- Pomen občine v regiji z vidika prisotnosti regijskih institucij (glede na statistične regije Republike Slovenije)
- Obstoj programov, ki presegajo zakonsko obveznost delovanja občin
- Razvitost civilne družbe na področju športa
- Razvitost delovanja civilne družbe na področju kulture
- Razvitost delovanja civilne družbe na področju dobrodelnih in humanitarnih dejavnosti
- Velikost občine glede na zakonske naloge občine
- Aktivna participacija občanov pri delovanju občine
- Sodelovanje in povezovanje občine z drugimi občinami
- Pomen civilne družbe za razvoj občine
- Stopnja identifikacije občanov z občino

Te kazalnike smo merili z anketnim vprašalnikom za vse slovenske občine. Vprašanja so bila zaprtega tipa in z izbiro stopnje strinjanja na lestvici od 1 do 5.

Kazalniki s področja ekonomskih dejavnikov
Ekonomsko področje, pomembno za delovanje lokalnih skupnosti, je del prikazanega raziskovalnega modela. Pri merjenju tega področja bomo izhajali iz javnih podatkov o slovenskih občinah. Na voljo so viri Ministrstva za finance, Statističnega urada RS ter Agencije za javni plačilni promet RS. Podatki Ministrstva za finance izhajajo iz obveznega poročanja občin, ki so po zakonodaji dolžna v sistem nadzornih institucij poročati o svojih računovodskih izkazih. Kazalnike bomo oblikovali na področju prihodkov proračunov slovenskih občin, podlagi podatkov o razvoju gospodarstva v občini ter podatkov o zaposlitvah in dohodkih občanov.

Kategorije bodo: ekonomska moč občanov v smislu njihovih dohodkov, število delovnih mest v občini glede na število prebivalcev, investicijska moč in delež občine med javnimi izdatki, delež lastnih nedavčnih prihodkov med vsemi prihodki proračuna, sposobnost pridobivanja EU sredstev. Poleg finančnih podatkov in iz tega izhajajoč kazalnikov, vezanih na občinski proračun, bomo upoštevali tudi ekonomsko moč občanov in gospodarstva. Dohodki občanov so posredno upoštevani tudi v celotnih prihodkih občinskih proračunov (odstopljena dohodnina), ki pa jo upoštevamo posebej in ne pri obravnavi občinskih proračunov. Ravno tako pa bomo upoštevali ekonomsko moč gospodarskih subjektov v občini, kar ima večje posredne učinke na stanje v občini. Kazalniki s področja ekonomski dejavnikov bodo:

a) Finančni izkaz občine (občinski proračun)
    - tekoči prihodki občinskega proračuna:
        - lokalni davčni prihodki občinskega proračuna (delež med vsemi prihodki oz. višina na prebivalca). Izvzeti so odstopljeni davki države (dohodnina), ki je posredno upoštevana v višini dohodnine na prebivalca, kot ekonomska moč rezidentov občine in posledično občinskega proračuna, relativno neodvisno od delovanja občine. Ti prihodki izhajajo iz državnih in občinskih predpisov in delovanja občine.
        - nedavčni prihodki občinskega proračuna (delež med vsemi prihodki oz. višina na prebivalca). Izhajajo iz občinskih predpisov in delovanja občine.
    - kapitalski prihodki občinskega proračuna (delež med vsemi prihodki oz. višina na prebivalca). Izhajajo iz premoženja občine.

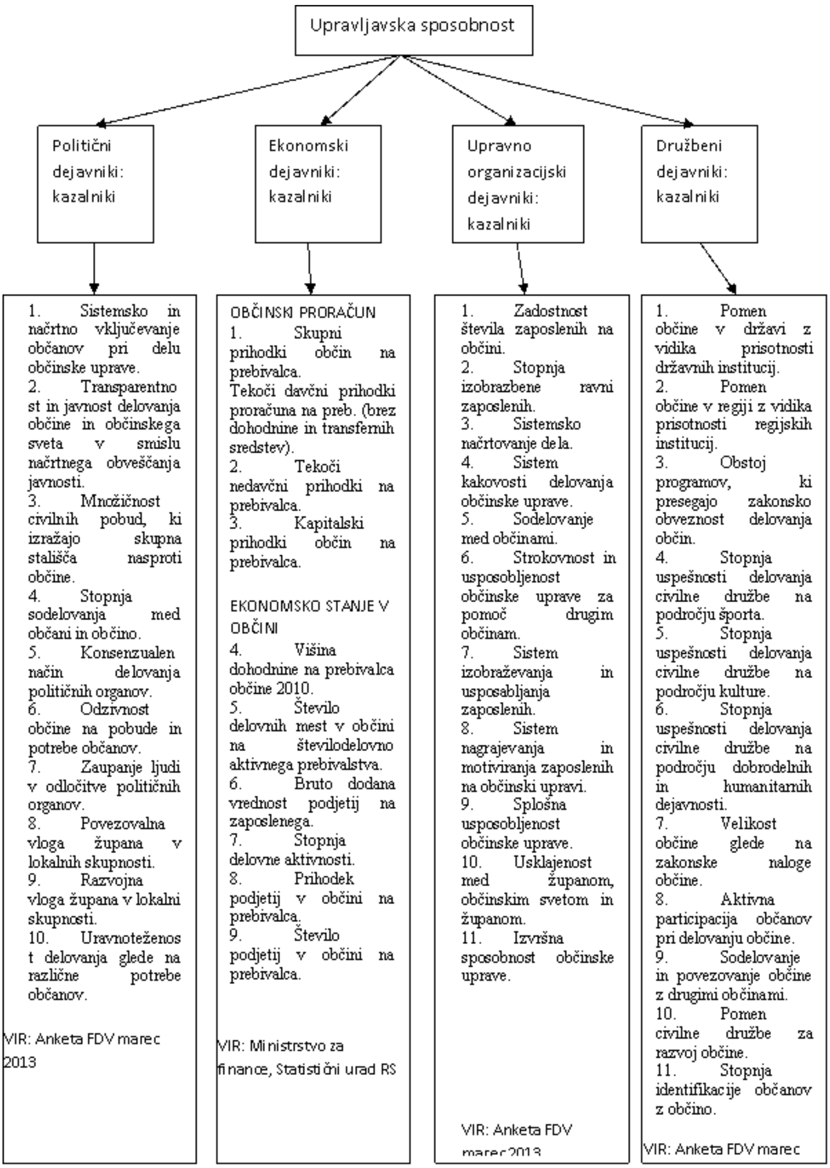
b) Ekonomsko stanje v občini (občani in gospodarstvo)

- višina dohodnine na prebivalca občine 2010
- število delovnih mest v občini na število delovno aktivnega prebivalstva
- bruto dodana vrednost podjetij na zaposlenega
- stopnja registrirane brezposelnosti na območju občine
- stopnja delovne aktivnosti na območju občine
- število podjetij
- prihodki podjetij

Tako smo vse štiri skupine dejavnikov na podlagi prikaza konkretne ureditve lokalne samouprave prikazali s konkretnimi operacionaliziranimi kazalniki. Le-ti bodo podlaga za izvedbo terenske raziskave, ki se bo izvedla z anketnim vprašalnikom. Prikazane kategorije smo izpeljali s kazalniki, ki bodo v statistični obdelavi v nadaljevanju obravnavani kot spremenljivke. Ravno tako bomo iz več spremenljivk opredelili sestavljene spremenljivke, ki bodo mera posameznih dejavnikov upravljavske

sposobnosti. Ta pa bo skupno sestavljena iz štirih sestavljenih spremenljivk ter numerično prikazana z indeksom za posamezno občino v vzorcu občin izmed vseh občin Republike Slovenije. V kolikor bo analiza pokazala, bomo lahko iz predvidenih štiri skupin sestavili še kakšno dodatno skupino kot podskupino na tem mestu predlaganim operacionaliziranim skupinam. V sliki 4.3 prikazujemo celoten sistem kazalnikov, s katerimi bomo izmerili upravljavsko sposobnost občin v Republiki Sloveniji.

Slika 16: Prikaz spremenljivk za skupine dejavnikov upravljavske sposobnosti



3 Merjenje spektra lokalnih storitev

Lokalne skupnosti so občine, katerih ureditev smo prikazali predhodno. To hipotezo, ki je povezana s prikazanim konceptualnim modelom, bomo empirično testirali na primeru slovenskih občin Izhajali bomo iz meritev upravljavske sposobnosti v skladu z metodologijo že opravljenih raziskav Fakultete za družbene vede Ljubljana (Prebilič in Bačlija 2013), ki jo bomo razširili z dodatnimi meritvami. Meritve bodo opravljene s posamičnimi kazalniki, ki bodo služili pridobivanju in analiziranju konkretnih podatkov.

Upravljavska sposobnost bo nastopala kot neodvisna spremenljivka, katere povezanost bomo preučevali z odvisno spremenljivko širina spektra lokalnih javnih storitev. Občine v Republiki Sloveniji so nosilke določenih javnih politik. Iz tega izhajajo lokalne storitve in programi. Zakonodaja tako določa veliko nalog, za potrebe raziskave bomo izbrali področja, ki jih določa osnovna sistemska zakonodaja s področja lokalne samouprave in njenega financiranja. Upoštevali bomo le naloge in javne storitve, ki smo jih v prikazu osnovnih nalog občin imeli natančno naštete in pokrivajo različen in tako širok spekter javnih storitev. Neposredno prepisane iz Zakona o lokalni samoupravi smo izbrali naslednje naloge občin, ki jih bomo vzeli v nadaljnjo analizo:

1. Omogoča pogoje za gospodarski razvoj občine in v skladu z zakonom opravlja naloge s področja gostinstva, turizma in kmetijstva.
2. Ustvarja pogoje za gradnjo stanovanj in skrbi za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj.
3. Pospešuje službe socialnega varstva, za predšolsko varstvo, osnovno varstvo otroka in družine, za socialno ogrožene, invalide in ostarele.
4. Ustvarja pogoje za izobraževanje odraslih, ki je pomembno za razvoj občine in za kvaliteto življenja njenih prebivalcev.
5. Pospešuje vzgojno-izobraževalno, informacijsko-dokumentacijsko, društveno in drugo dejavnost na svojem območju.
6. Organizira komunalno-redarstveno služno in skrbi za red v občini.

Tako bomo ugotavljali :

- Gospodarske dejavnosti (pogoji za razvoj gospodarstva).
- Stanovanjske dejavnosti (pogoji in urejanje stanovanjskih vprašanj občanov).
- Določene družbene dejavnosti (izobraževanje odraslih, glasbeno šolstvo, redarstvo …).
- Socialne dejavnosti (socialne pomoči, javna dela, skrb za posebne skupine in varstvo starejših občanov).

Občine opravljajo večino dejavnosti, ki so naštete med njihovimi obveznimi nalogami. Pri pregledu delovanja občin in pri analizi njihovih finančnih izkazov je vidno, da večino javnih storitev, ki so obvezne, dejansko opravljajo vse slovenske občine. Med temi dejavnostmi je mogoče iskati razlike med občinami le na način, v kakšni meri katera izpolnjuje svoje naloge. To lahko prikazujemo z relativnimi prikazi med občinami ali v razmerju do slovenskega povprečja. Tako lahko ugotovimo v kakšni meri glede na ostale dejavnosti ali glede na povprečje opravljajo določene javne storitve

(npr. tekoče vzdrževanje občinskih cest ali financiranje delovanja osnovnih šol). V izboru merjenja kategorij in iz njih izvedenih kazalnikov smo uvrstili štiri različna področja, ki ustrezajo dvema kriterijem: so obvezne naloge, natančno določene v osnovni sistemski zakonodaji, in so v veliki meri različno prisotne med občinami.

Glede na prisotnost omenjenih kategorij iz lokalnih javnih politik bomo oblikovali konkretne kazalnike, ki nam bodo prikazovali širino spektra lokalnih javnih storitev. Občine, ki bodo imele več teh programov, bodo analitično ugotovljeno imele bolj celosten spekter javnih storitev. Izhajajoč iz prikazanih določeni nalog, programov in javnih služb za občine bomo spekter javnih storitev merili z anketnim vprašalnikom z zaprtimi in odprtimi tipi vprašanj ter jih kombinirali z javno finančnimi podatki o poslovanju slovenskih občin. Kazalniki, ki smo jih izbrali za analizo celotnega spektra lokalnih javnih storitev, so:

- Prisotnost komunalnega opremljanja poslovnih območij (con) v občini
- Gradnja ali zagotavljanje poslovnih prostorov za namen gospodarstva
- Obstoj finančnih spodbud za razvoj gospodarstva
- Urejanje parcel za individualno stanovanjsko gradnjo
- Pridobivanje občinskih ali državnih stanovanj v občini
- Ustanoviteljstvo organizacije za izobraževanje odraslih in glasbene šole
- Organizacija ali prisotnost občinskega redarstva
- Zadostnost proračuna za potrebe socialno ogroženih v občini
- Izvajanje programa javnih del
- Izvajanje socialnih programov za določene skupine občanov (starejši, invalidi,…)
- Ocena pokritosti potreb po varstvu starejših občanov
- Splošna ocena izpolnjevanja pričakovanj občanov od občine

Ti kazalniki, ki merijo štiri različna področja delovanja občine in njenih javnih storitev, bodo uravnoteženi tako, da bodo v meritvi enakovredno upoštevani.

3 Merjenje politične stabilnosti in avtonomije

Osnovno tezo našega dela bomo obravnavali tudi s pomočjo pomožnih raziskovalnih tez, ki jih bomo v nadaljevanju postavili na podlagi spremenljivk, ki so povezane z lokalno samoupravo in upravljavsko sposobnostjo. Vse spremenljivke, ki nastopajo v raziskovalnih tezah, bomo za potrebe empirične raziskave operacionalizirali z raznovrstnimi kazalniki.

Politična stabilnost
Izhajajoč iz dejstva, da bomo upravljavsko sposobnost obravnavali tudi s političnega vidika, smo pri oblikovanju pomožnih tez le-to povezali s pojmom politična stabilnost, ki jo bomo empirično merili skozi več instrumentov oz. pokazateljev. Politično stabilnost na lokalni ravni glede na prikazano normativno pravno ureditev, ter posamične organe smo opredelili skozi kategorije sodelovanja med občinskim svetom (zakonodajni organ na lokalni ravni in organ odločanja) in županom (izvršni organ na lokalni ravni), koordinacijo dela teh soodvisnih samostojnih organov, način sprejemanja odločitev na občinskem svetu, usklajenost obeh organov, kvaliteta in učinkovitost sodelovanje med državo in občino, splošna ocena politične stabilnosti.

Konkretni kazalniki so:

- Obstoj lokalne koalicije (strankarsko, programsko, projektno) na občinskem svetu,
- Kdo večinsko sklicuje seje občinskega sveta?
- Kdo je večinoma predlagatelj sklepov občinskega sveta?
- Na kakšen način so sprejeti sklepi na občinskem svetu:
- Usklajenost delovanja občinskega sveta in župana v korist občine
- Kvaliteta in učinkovitost sodelovanja občine z državo
- Ocena splošne politične stabilnosti

Avtonomija

Avtonomija je ena izmed temeljnih značilnosti lokalne samouprave, s katero se uresničuje načelo subsidiarnosti. Le z ustrezno podeljeno avtonomijo s strani državne ureditve in z zagotavljanjem zadostnih finančnih virov ter pristojnosti lahko od lokalnih skupnosti pričakujemo, da bodo ustrezno usposobljene. Ta pojem smo vključili v obravnavo, ker izhaja iz osnovnih načel lokalne demokracije in lokalne samouprave, kar izhaja iz predstavljenega teoretičnega dela obravnave. Avtonomija slovenskih občin je pomembna kategorija z vidika osnovnih značilnosti lokalne demokracije, ki smo jo prikazali v teoretičnem delu prikaza lokalne samouprave.

Avtonomijo na lokalni ravni bomo izmerili z merjenjem pristojnosti oblikovanja lastnih programov in storitev občine. Načelo univerzalne pristojnosti namreč dopušča oblikovanje samostojnih programov v javno korist v skladu z omejitvami zakonodaje. Tu je tako na podlagi avtonomnosti prostor za odzivnost, prilagodljivost lokalne skupnosti, da oblikuje del svojih politik popolnoma v skladu s potrebami občanov. Pogoj za to so zadostni drugi in finančni viri. Finančni viri so le eden izmed pogojev, ki jih lahko občina pridobiva tudi izven lastnih virov (transferni viri prihodkov), v koliko se odloči za oblikovanje tovrstnih programov. Kazalnika avtonomnosti bosta dva:

- Pristojnost oblikovanja lastnih programov in storitev občine
- Zadostnost finančnih sredstev za programe in storitve

Empirična raziskava občin Republik Slovenije

Za preverjanje raziskovalni tez smo opravili terensko raziskavo, anketo med slovenskimi občinami. V Republiki Sloveniji je 211[17] obstoječih občin na dan 31.03.2013. Anketa, ki je bila poslana vsem slovenskim občinam, je obsegala 57 različnih vprašanj o različnih področjih delovanja občin. Opozoriti velja, da so občine odgovarjale o sebi, kar je določen metodološki zadržek pri raziskavi. Na določena vprašanja bi dobili odgovore z drugačno kvaliteto, v kolikor bi lahko odgovarjali občani, ki lahko občino vidijo drugače kot občina vidi in ocenjuje lastno delovanje. Praviloma se v raziskavah respondenti (občine) ocenijo bolje, kar pa velja za vse sodelujoče, ki so na ta način pristranski. To sicer nima vpliva na ugotavljanje razlik med njimi, če predpostavimo, da so se vse občine v enaki meri ocenile subjektivno.

Raziskava je potekala po elektronski pošti in je trajala od marca 2013 do junija 2013. Elektronska pošta z anketo je bila poslana trikrat, opravljeni so bili tudi telefonski klici na občine. S strani občin so odgovarjali župani in direktorji občinskih uprav. Raziskava je udeležencem jamčila uporabo podatkov zgolj v znanstvene namene in ni bila anonimna. Tako vključuje natančne podatke po posameznih občinah, ki so v anketi sodelovale.

Prejeli smo 114 odgovorov občin kar predstavlja 54% vseh občin Republike Slovenije. V nadaljevanju prikazujemo značilnosti zajetega vzorca, ki predstavlja reprezentativen vzorec občin Republike Slovenije.

1 Značilnost vzorca

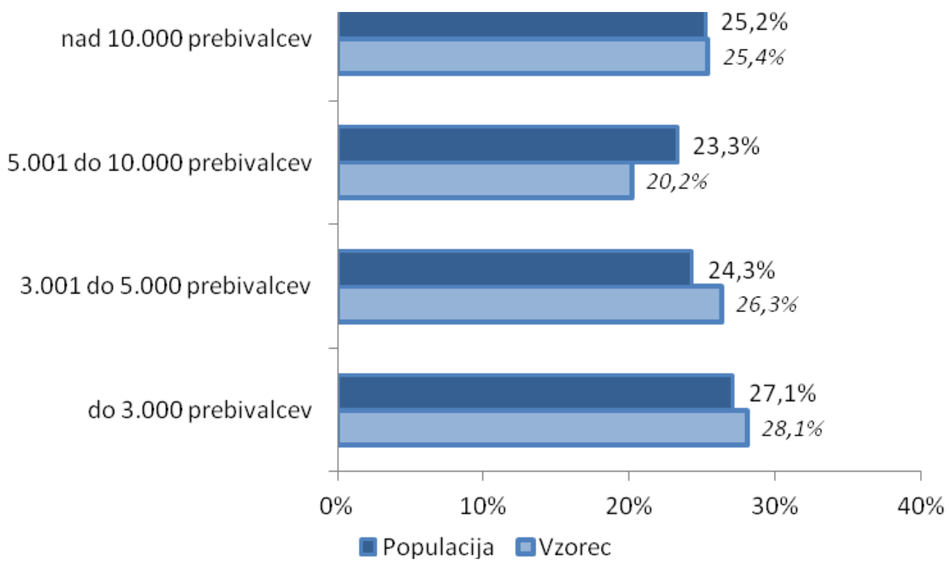
Vzorec sodelujočih občine bomo prikazali z vidikov: velikost občin (števila prebivalcev v občini,) ter uvrstitve v statistično regijo. Tako bomo preverjali reprezentativnost vzorca za Republiko Slovenijo. V vseh slovenskih občinah po podatkih na dan 31.12.2012 živi 2.058.821 prebivalcev. V vzorcu 114 slovenskih občin je zajetih 935.136 prebivalcev oz. 45,4 % prebivalcev Slovenije. V vseh slovenskih občinah je na občinskih upravah zaposlenih 4847 zaposlenih. V vzorcu 114. slovenskih občin je zaposlenih 2250 ljudi oz. 46,4% vseh zaposlenih v slovenskih občinah.

[17] Občina Ankaran je 212. občina Republike Slovenije, ustanovljena z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije. Ne deluje pa še v skladu z Zakonom o lokalni samoupravi in je nismo mogli zajeti v obseg terenske raziskave.

1.1 Velikost občin v vzorcu

Velikost bomo prikazali s številom prebivalcev v občini (razmerje do povprečja, uvrstitev v razrede velikosti občin. Najprej prikazujemo razporeditev občin v razredih velikosti občin v sliki 16:

Slika 17: Velikost občin in primerjava s populacijo



Struktura občin, ki smo jih zajeli v raziskavi, je glede na število prebivalcev zelo primerljiva s populacijsko strukturo. V vzorcu je nekoliko manjši delež občin, ki imajo od 5.001 do 10.000 prebivalcev in nekoliko manjši delež občin, ki imajo od 3.001 do 5.000 prebivalcev. Pri obravnavi podatkov slovenskih občin upoštevamo 210 občin.[18] Značilnosti občin v vzorcu in vseh občin v Republiki Sloveniji prikazujemo v tabeli 4.4:

Tabela 17: Značilnosti vzorca in primerjava s populacijo

	Vzorec (N=114)		Populacija (N=210)	
	Aritmetična sredina	Standardni odklon	Aritmetična sredina	Standardni odklon
Število prebivalcev	8220	9544	9773	21837
Koeficient razvitosti občine*	1,01	0,18	1,01	0,17153
Osnova za dohodnino na prebivalca* občine	0,42	0,16	0,42	0,16388

[18] V obdelavi podatkov zajemamo 210 občin. Ne upoštevamo Občine Mirna, za katero niso na voljo vsi javno finančni podatki kot za ostale občine.

Število delovnih mest na število delovno aktivnega prebivalstva	0,12	0,12	0,11	0,10354
Bruto dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega	0,33	0,16	0,32	0,16017
Stopnja registrirane brezposelnosti na območju občine	0,68	0,17	0,68	0,18854
Stopnja delovne aktivnosti na območju občine	0,61	0,14	0,61	0,138
Skupaj prihodki občin	8449691	9614476,1	10029062	23438677,8
Tekoči prihodki-davčni prihodki (brez dohodnine)	1037053	1894199,8	1326262	5087684,5
Tekoči prihodki - nedavčni prihodki in donacije	1261414	1956261,3	1493287	3560446,8
Kapitalski prihodki	268732	777147,5	443644	3155545,5
Prihodek podjetij v občini (1000 EUR)	264080	524280,0	432332	2402958,4
Število podjetij	620	874,1	806	2598,5
Prihodek na podjetje (1000 EUR)	329	277,0	312	261,2
Štev. podjetij na 1000 preb.	67	22,6	67	21,1

Vir: Statistični urad Republike Slovenije(2011).

Vzorec občin ki so sodelovale v raziskavi, se nekoliko razlikuje od populacije. Povprečno število prebivalcev je nekoliko nižje od povprečja občin. Povprečni prihodki občine in število podjetij je nekoliko večje. Bistveno se ne razlikujejo glede osnove za dohodnino na prebivalca, števila delovnih mest, bruto dodane vrednosti na prebivalca in stopnje registrirane brezposelnosti. Povprečni prihodek na podjetje je celo nekoliko višji od populacijskega.

Tabela: Občine v vzorcu prikazujemo tudi po razporeditvi glede na velikostne razrede občin v tabeli 17:

Tabela 18: Število in delež občin glede na velikostni razred

Velikost občine	Število občin v populaciji	Število občin v vzorcu	Delež občin v vzorcu
Nad 10000 prebivalcev	53	29	55%
Od 5001 do 10000 prebivalcev	49	23	47%
Od 3001 do 5000	51	30	59%
Do 3000 prebivalcev	57	32	56%

Vir: Statistični urad Republike Slovenije(2011).

Tako vidimo, da so v vzorcu najboljše zastopane občine od 3001 do 5000 prebivalcev, najslabše pa občine med 5001 do 10000 prebivalcev. Vidimo, da so vsi štirje velikostni razredi občine zastopani relativno enakomerno ter da so zajete vse velikosti občin.

V Republiki Sloveniji obstaja poseben status mestnih občin, ki ga ima 11 od 211 slovenskih občin. V vzorcu je zajetih 6 mestnih občin, kar je 54,5 % teh občin in predstavlja sorazmerno pokritost s preostalimi občinami. Tako vzorec reprezentativno obsega vse vrste velikosti občin in statusa občin.

1.2 Regijska pripadnost občine

Vse slovenske občine so uvrščene v eno izmed dvanajstih (12) statističnih regij, na katere je razdeljena država. V vzorcu so zajete vse regije po deležu v vzorcu glede na uvrstitev občine v statistično regijo: V tabeli 4.6. prikazujemo število in deleže občin glede na pripadnost statistično-razvojni regiji Republike Slovenije:

Tabela 19: Število in delež občin glede na regijo

Regija	Število občin v regiji	Število občin v vzorcu	Delež občin v vzorcu
Koroška	12	11	92%
Savinjska	33	22	67%
Gorenjska	18	12	67%
Notranjsko-kraška	6	4	67%
Obalno-kraška	7	4	57%
Pomurska	27	14	52%
Podravska	41	21	51%
Spodnjeposavska	4	2	50%
Jugovzhodna Slovenija	20	10	50%
Osrednjeslovenska	26	9	35%
Zasavska	3	1	33%
Goriška	13	4	31%

Vir: Statistični urad Republike Slovenije(2011).

Tako vidimo, da je v vzorcu najbolj zastopana Koroška regija z 92%, najmanj pa Goriška regija z 31% prisotnosti občin v vzorcu. Zastopane so vse statistične regije in tako je zagotovljena pokritost celotnega teritorija Republike Slovenije.

2 Načrt izvedbe raziskave med slovenskimi občinami

Z obravnavo osnovne in dveh pomožnih raziskovalnih tez na primeru slovenskih občin bomo prišli do znanstveno-raziskovalnih rezultatov, ki bodo pomenili prispevek na

teoretični in praktični ravni ter bodo lahko uporabni za razmišljanje o potrebnih spremembah v lokalni javni upravi.
Osnovna raziskovalna hipoteza (H1) se glasi:

1. Samo lokalne skupnosti z visoko razvito upravljavsko sposobnostjo lahko delujejo v korist svojih prebivalcev z zagotavljanjem celotnega spektra lokalnih javnih storitev.

Pomožna hipoteza 1 (H2) se glasi:

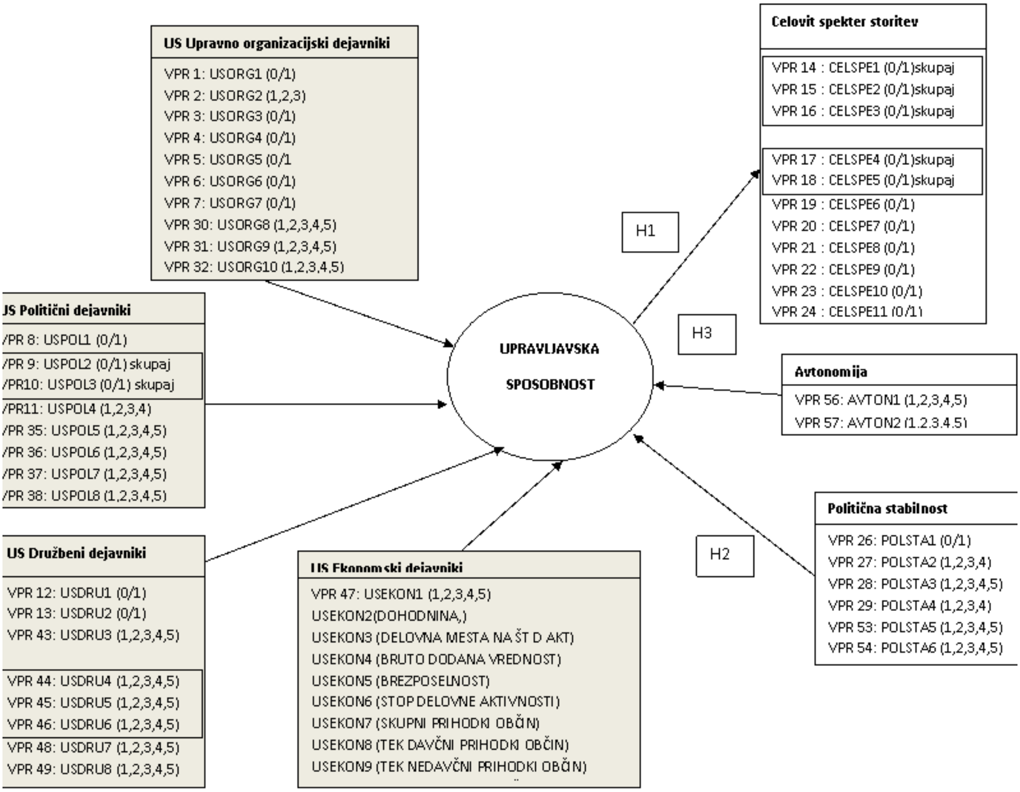
2. Na upravljavsko sposobnost pozitivno vpliva politična stabilnost delovanja lokalne skupnosti.

Pomožna hipoteza 2 (H3) se glasi:

3. Na upravljavsko sposobnost občin negativno vpliva nizka stopnja avtonomije občine.

Shematično prikazujemo načrt izvedbe raziskave, kjer so prikazane skupine dejavnikov, ki vplivajo na upravljavsko sposobnost in povezave med vsemi postavljenimi raziskovalnimi hipotezami v sliki 17:

Slika 18: Načrt raziskave in raziskovalnih hipotez



3 Statistične metode

Za obdelavo poudarkov, pridobljenih pri anketi, bomo uporabili statistične metode obravnave spremenljivk in nato statističnega preverjanja postavljenih raziskovalnih hipotez iz raziskovalnega modela. Osnovni prikaz rezultatov smo naredili s frekvenčnimi porazdelitvami in opisnimi statistikami. Povezanost med dimenzijami upravljavske sposobnosti smo analizirali s Pearsonovim korelacijskim koeficientom. Za določitev dimenzij ekonomskih dejavnikov smo uporabili faktorsko analizo. Hipoteze smo preverili s Pearsonovim korelacijskim koeficientom in enostavno oziroma multiplo linearno regresijo.

4 Osnovni rezultati – predstavitev spremenljivk

Osnovne rezultate predstavljamo po posameznih sklopih vprašanj, iz katerih smo naredili sestavljene spremenljivke in jih uporabili pri preverjanju hipotez.

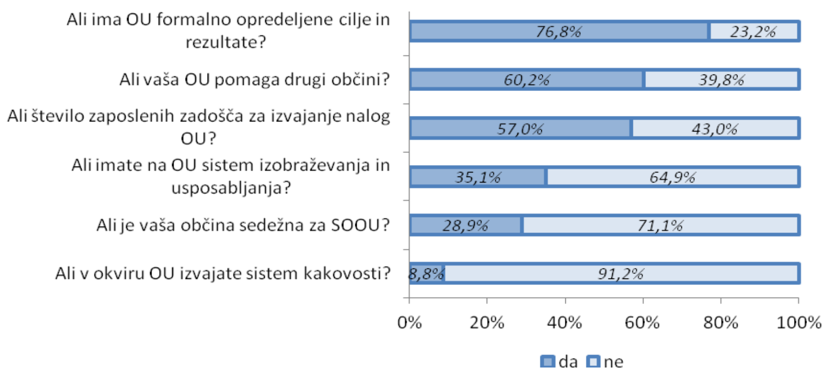
4.1 Upravljavska sposobnost

Odvisna spremenljivka je sestavljena iz štirih dimenzij: 1) upravno-organizacijski dejavniki, 2) družbeni dejavniki, 3) politični dejavniki in 4) ekonomski dejavniki.

4.1.1 Upravno organizacijski dejavniki

V tem sklopu je 12 indikatorjev, merjenih na različnih lestvicah. Na šest vprašanj je bilo možno odgovoriti pritrdilno ali nikalno, pet trditev so anketirani ocenjevali na lestvici od 1 (sploh se ne strinjam) do 5 (popolnoma se strinjam), en indikator pa se nanaša na stopnjo izobrazbe večine zaposlenih na OU, pri čemer so možni tri izobrazbeni razredi: 1 - srednja šola, 2 – višja ali visoka šola in 3 – fakulteta ali magisterij. V sliki 4.6 prikazujemo delež odgovorov občin, sodelujočih v anketi:

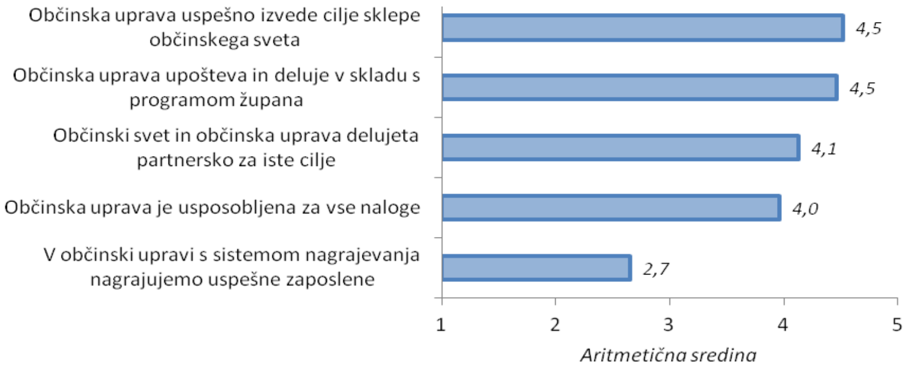
Slika 19: Upravno organizacijski dejavniki (I) – deleži UO



Na vprašanja, predstavljena v gornjem grafikonu, so OU odgovarjali trdilno ali nikalno. Dobre tri četrtine OU (76,8 %) ima formalno opredeljene cilje in rezultate. Šest desetin OU (60,2 %) pomaga tudi drugim občinam. Nekaj več kot polovica OU (57,0 %) jih

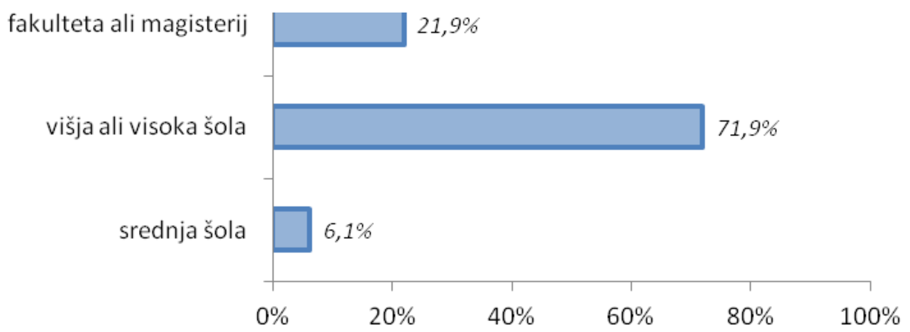
meni, da število zaposlenih zadošča za izvajanje njihovih nalog. Le nekaj več kot tretjina OU (35,1 %) ima vzpostavljen sistem izobraževanja in usposabljanja. Med anketiranimi OU jih je 28,9 % sedežnih občin skupne občinske uprave ali drugih skupnih občinskih služb. Le 8,8 % OU izvaja sistem kakovosti. V sliki 19 prikazujemo povprečne vrednosti upravno-organizacijskih dejavnikov:

Slika 20: Upravno organizacijski dejavniki (II) – povprečne vrednosti



Za pet trditev so anketirani na UO odgovarjali na lestvici strinjanja od 1 (sploh se ne strinjam) do 5 (popolnoma se strinjam). Večina anketiranih se strinja, da njihova UO uspešno izvede sklepe in cilje občinskega sveta in da upošteva in deluje v skladu s programom župana. Povprečna stopnja strinjanja za ti dve trditvi znaša 4,5. Visoka povprečna stopnja strinjanja je tudi s trditvama *Občinski svet in občinska uprava delujeta partnersko za iste cilje* (M=4,1) in *Občinska uprava je usposobljena za vse naloge* (M=4,0). Anketiranci se bolj ne strinjajo kot strinjajo s trditvijo *V občinski upravi s sistemom nagrajevanja nagrajujejo uspešne zaposlene* (M=2,7). V naslednji sliki 20. prikazujemo vrsto izobrazbe med slovenskimi občinami, vključenimi v vzorcu:

Slika 21: Stopnja izobrazbe



Prevladujoč del UO ima večino zaposlenih z višjo ali visoko šolo (71,9 %), nekaj več kot petina (21,9 %) ima fakulteto ali magisterij. Le 6,1 UO ima večino zaposlenih s srednješolsko izobrazbo.

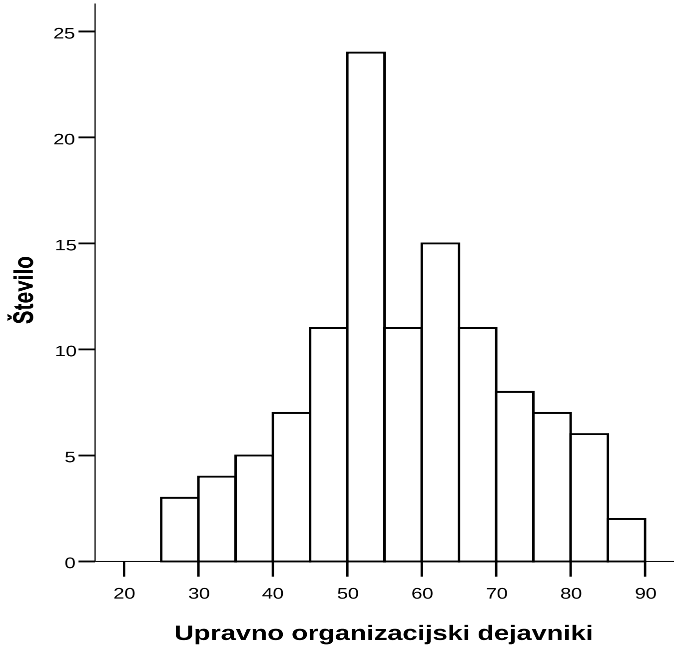
Vsakega od predstavljenih indikatorjev v tem podpoglavju uporabimo za izračun sestavljene spremenljivke UOD *Upravno organizacijski dejavniki*. Izračunamo jo tako, da preštejemo vse pozitivne odgovore (Slika 1), medtem ko ocene strinjanja s trditvami (Slika 2) transformiramo na lestvico od 0 do 1, pri stopnji izobrazbe za srednjo šolo dodelimo vrednost 0, za višjo ali visoko šolo vrednost 0,5 in za fakulteto ali magisterij vrednost 1. Nato izračunamo povprečje vseh 12 indikatorjev in pomnožimo s 100, da dobimo indeks v razponu med 0 in 100. V tabeli 19 prikazujemo opisne statistike za sestavljeno spremenljivko Upravno organizacijski dejavniki (UOD):

Tabela 20: Upravno organizacijski dejavniki (UOD) – opisne spremenljivke

N	Aritmetična sredina	Standardni odklon	Minimum	Maksimum	Koeficient asimetričnosti	Koeficient sploščenosti
114	57,63	14,0	27,08	89,58	0,07	-0,40

Tako smo izračunali vrednost indeksa na podlagi podatkov, pridobljenih z lastno raziskavo. Povprečna vrednost indeksa znaša 57,6. Najnižja vrednost indeksa znaša 27,1, najvišja pa 89,6. V sliki 21 prikazujemo porazdelitev sestavljene spremenljivke upravno organizacijski dejavniki:

Slika 22: Porazdelitev spremenljivke upravno-organizacijski dejavniki UOD

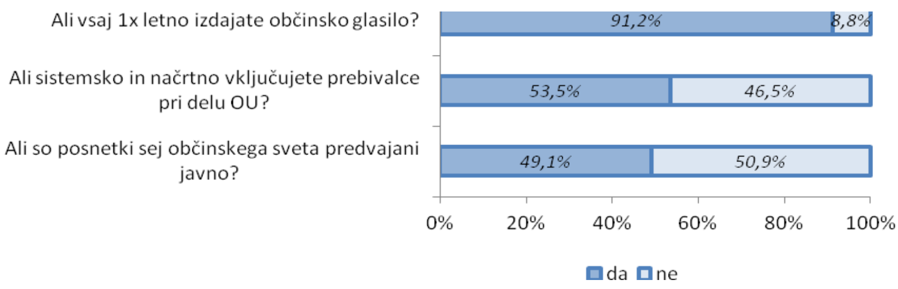


Porazdelitev spremenljivke je dokaj normalna. Koeficient sploščenosti je -0,4, kar pomeni rahlo sploščeno porazdelitve. Koeficient asimetričnosti znaša 0,07, kar kaže na zelo simetrično porazdelitev.

4.1.2 Politični dejavniki

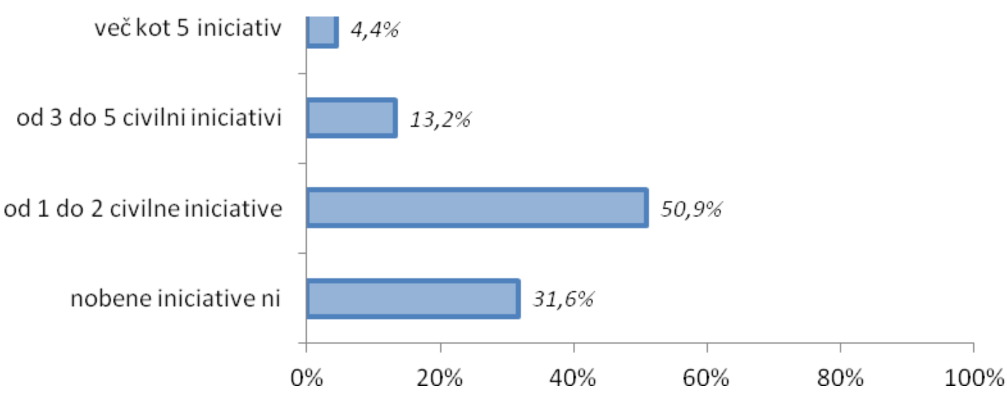
Za ta sklop je bilo prav tako predvidenih 12 indikatorjev, merjenih na različnih lestvicah. Na tri vprašanja je bilo možno odgovoriti trdilno ali nikalno, osem trditev so anketiranci ocenjevali na lestvici od 1 (sploh se ne strinjam) do 5 (popolnoma se strinjam), en indikator se nanaša na število civilnih iniciativ v občini, pri čemer so možni štirje razredi: 1 –nobene iniciative, 2 –ena do dve iniciativi, 3 – tri do pet iniciativ in 4- več kot pet iniciativ. Deleže občin prikazujemo v sliki 23:

Slika 23: Politični dejavniki (I) – deleži občin



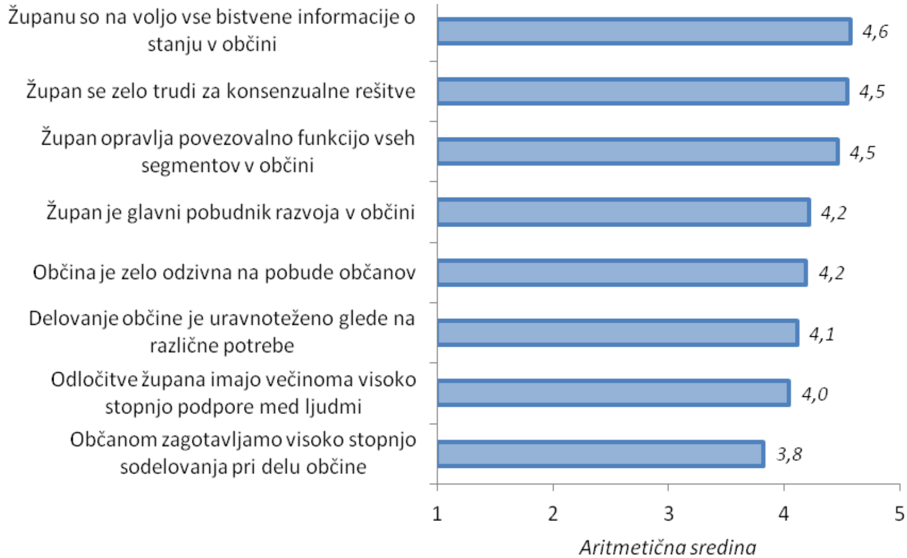
Skoraj vse anketirane OU (91,2 %) izdajajo vsaj enkrat letno občinsko glasilo. Dobra polovica (53,3 %) sistemsko in načrtno vključuje prebivalce pri delu OU, le nekaj manj (49,1 %) javno predvaja posnetke občinskega sveta. Deleže civilnih iniciativ prikazujemo v sliki 4:11:

Slika 24: Število civilnih iniciativ - deleži



V skoraj tretjini občin (31,6 %) ne beležijo nobene civilne iniciative, v polovici (50,9 %) eno do dve iniciativi, v 13,2 % občinah tri do pet in v 4,4 % občinah več kot pet iniciativ. Aritmetične sredine pokazateljev političnih dejavnikov prikazujemo v sliki 25:

Slika 25: Politični dejavniki (II) – aritmetične sredine



Skoraj vsi anketiranci se povsem strinjajo, da so županu na voljo vse bistvene informacije o stanju v občini (M=4,6), da se župan zelo trudi za konsenzualne rešitve (M=4,5) in da opravlja povezovalno funkcijo vseh segmentov v občini (M=4,5). Nekoliko nižja povprečna stopnja strinjanja je glede trditve, da je župan glavni pobudnik razvoja v občini in da je občina zelo odzivna na pobude občanov (obe M=4,2). Podobno se strinjajo, da je delovanje občine uravnoteženo glede na različne potrebe (M=4,1) in da imajo odločitve župana večinoma visoko stopnjo podpore med ljudmi (M=4,0). Najnižje, a še vedno dokaj visoko, je strinjanje s trditvijo, da OU občanom zagotavljajo visoko stopnjo sodelovanja pri delu občine (M=3,8).

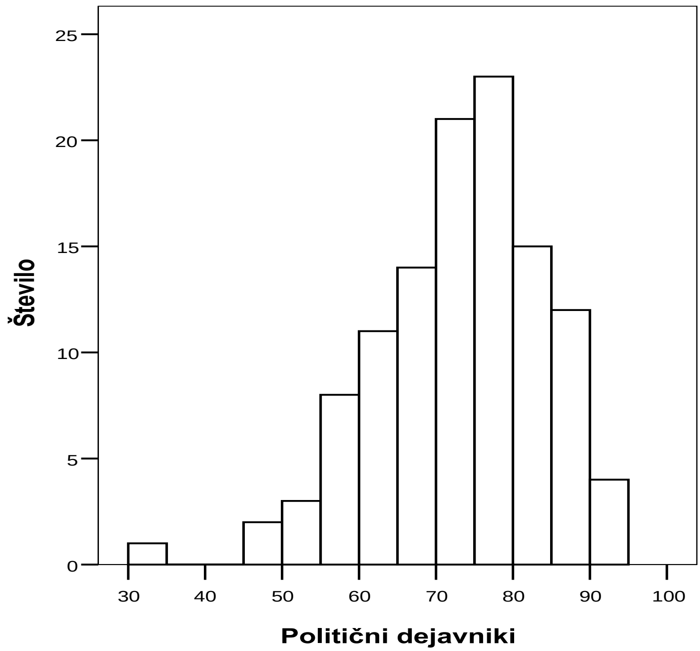
Vse zgoraj predstavljene indikatorje uporabimo za izračun sestavljene spremenljivke PD *Politični dejavniki*. Izračunamo jo tako, da preštejemo vse pozitivne odgovore (Slika 5), medtem ko ocene strinjanja s trditvami (Slika 7) transformiramo na lestvico od 0 do 1, število civilnih iniciativ smo ovrednotili po naslednjem principu: 0 – nič iniciativ, 0,333 – ena do dve iniciativi, 0,667 – tri do pet iniciativ in 1– več kot pet iniciativ. Nato izračunamo povprečje vseh 12 indikatorjev in pomnožimo s 100, da dobimo indeks v razponu med 0 in 100. V tabeli 4.8 prikazujemo opisne statistike za sestavljeno spremenljivko Politični dejavniki (PD):

Tabela 21: Politični dejavniki (PD) – opisne spremenljivke

N	Aritmetična sredina	Standardni odklon	Minimum	Maksimum	Koeficient asimetričnosti	Koeficient sploščenosti
114	72,42	11,22	30,83	94,16	-0,56	0,74

Vidimo, da je razpon vrednosti indeksa PD med 30,83 in 94,2; povprečna vrednost pa znaša 72,4; kar je nekoliko manj kot indeksa UOD. V sliki 26 prikazujemo porazdelitev sestavljene spremenljivke politični dejavniki:

Slika 26: Porazdelitev spremenljivke politični dejavniki PD

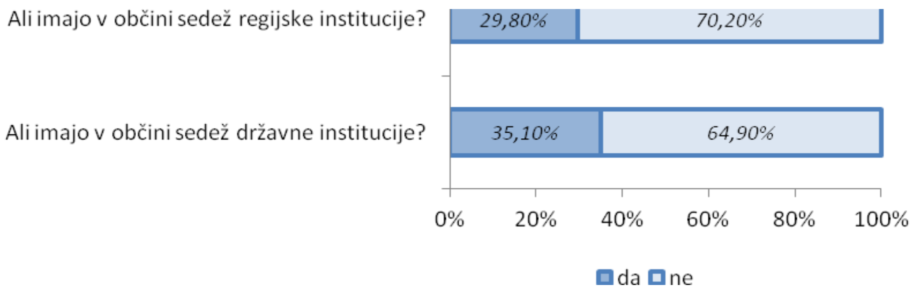


Sestavljena spremenljivka PD je porazdeljena rahlo asimetrično v levo in koničavo, vendar še vedno blizu normalne porazdelitve.

4.1.3 Družbeni dejavniki

Za ta sklop je bilo prav tako predvidenih 10 indikatorjev, merjenih na različnih lestvicah. Na dve vprašanji je bilo možno odgovoriti trdilno ali nikalno, osem trditev so anketiranci ocenjevali na lestvici od 1 (sploh se ne strinjam) do 5 (popolnoma se strinjam). Deleže občin prikazujemo v sliki 4.14:

Slika 27: Družbeni dejavniki (I) – deleži občin



Sedež regijske institucije ima tri desetine (29,8 %) anketiranih občin nekoliko večji delež (35,1 %) ima sedež državne institucije. Oceno dejavnikov iz skupine družbenih prikazujemo glede na aritmetične sredine v sliki 28:

Slika 28: Družbeni dejavniki (II) – aritmetične sredine



Najvišje ocenjena trditev, ki se nanaša na družbene dejavnike, je *V občini uspešno delujejo društva s področja športa*, ki je ocenjena s povprečno oceno 4,6. Za malenkost nižje (M=4,5) sta ocenjeni trditev *V občini uspešno delujejo društva s področja kulture* in *V občini uspešno delujejo društva s področja humanitarnih dejavnosti* (M=4,5). Anketiranci se manj strinjajo, da ima občina veliko povezav in stikov z drugimi občinami in da izvajajo programe, ki jih zakonodaja ne zahteva (obe M=3,9). Najnižje, a še vedno nad sredino lestvice, ki pomeni *sem neodločen*, je ocenjeno strinjanje s trditvami, ki se nanašajo na visoko stopnjo identifikacije občanov z občino (M=3,7), aktivno sodelovanje občanov z občino (M=3,6) in na civilno družno kot velik in pomemben dejavnik razvitosti občine (M=3,5).

Vse navedene indikatorje uporabimo za izračun sestavljene spremenljivke DD *Družbeni dejavniki*. Pri tem smo združili največ tri ocenjene trditve v eno spremenljivko, ki smo jo izračunali kot njihovo povprečje. Na ta način smo njihov prispevek v dimenziji DD zmanjšali.

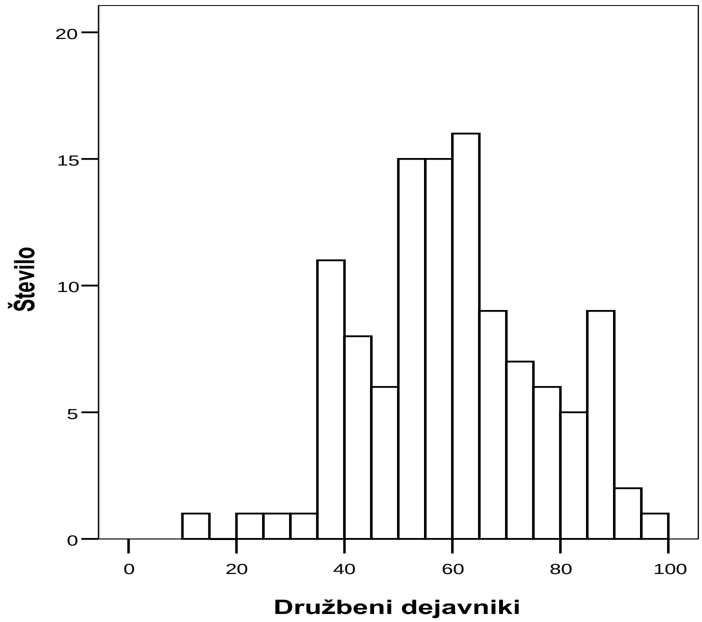
Dimenzijo DD izračunamo enako kot dimenziji PD in UOD: da preštejemo vse pozitivne odgovore (Slika 9), medtem ko ocene strinjanja s trditvami (Slika 10) transformiramo na lestvico od 0 do 1. Nato izračunamo povprečje vseh indikatorjev in pomnožimo s 100, da dobimo indeks v razponu med 0 in 100. V tabeli 21 prikazujemo opisne statistike za sestavljeno spremenljivko Družbeni dejavniki (DD):

Tabela 22: Družbeni dejavniki (DD) – opisne spremenljivke

N	Aritmetična sredina	Standardni odklon	Minimum	Maksimum	Koeficient asimetričnosti	Koeficient sploščenosti
114	59,97	16,68	14,29	96,43	0,04	-0,28

Izračun je pokazal, da je razpon vrednosti indeksa DD med 14,3 in 96,4; povprečna vrednost znaša le 59,97. To je manjše od obeh prejšnjih sestavljenih dejavnikov. V Sliki 29 prikazujemo porazdelitev sestavljene spremenljivke družbeni dejavniki:

Slika 29: Porazdelitev spremenljivke družbeni dejavniki DD



Sestavljena spremenljivka DD je porazdeljena rahlo sploščeno, vendar simetrično, kar dokazujeta tudi koeficienta sploščenosti in asimetričnosti (TABELA 4.9). Porazdelitev ne odstopa bistveno od normalne.

4.1.4 Ekonomski dejavniki

Za izračun dimenzije, ki se nanaša na ekonomske dejavnike, smo izbrali deset standardiziranih indikatorjev ekonomske razvitosti občine. To so: 1) osnova za dohodnino na prebivalca, 2) število delovnih mest na število delovno aktivnega prebivalstva, 3) bruto dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega, 4) stopnja delovne aktivnosti na območju občine, 5) skupni prihodki občin na prebivalca, 6) tekoči davčni prihodki na prebivalca (brez dohodnine), 7) tekoči nedavčni prihodki in donacije na prebivalca, 8) kapitalski prihodki na prebivalca in 9) prihodek podjetij v občini (100) EUR na prebivalca in 10) število podjetij na 1000 prebivalcev.

Standardizacijo smo naredili na naslednji način:

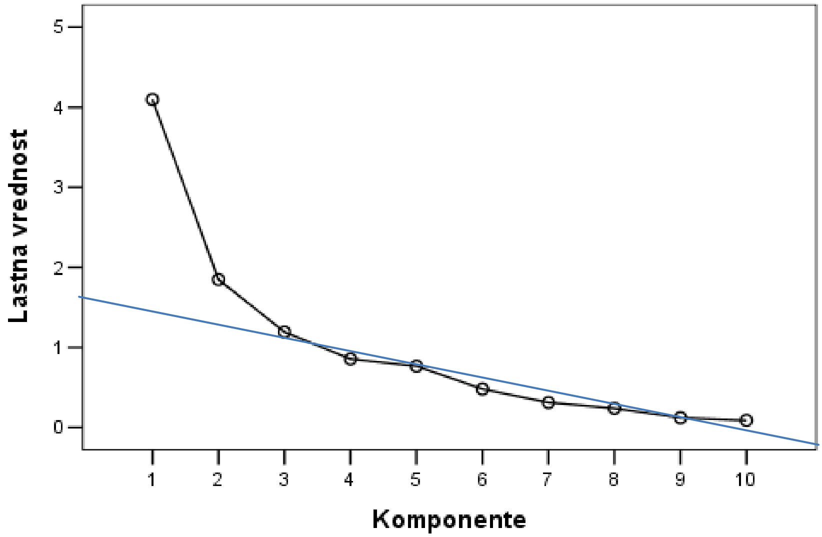
$$\frac{x - \min(x)}{\max(x) - \min(x)}$$

X – dejanska vrednost posameznega indikatorja.

Vse vrednosti standardiziranih indikatorjev se nahajajo na intervalu med 0 in 1.

Izhajajoč iz prikazane lokalne samouprave bi lahko indikatorje razdelili v 3 dimenzije: ekonomska moč 1) gospodarstva, 2) občanov in 3) prihodki občine. S faktorsko analizo po metodi PAF (Principal AxisFactoring) smo preverili, ali lahko tudi v našem primeru oblikujemo tri dimenzije. Diagram lastnih vrednosti prikazujemo v sliki 30:

Slika 30: Ekonomski dejavniki – diagram lastnih vrednosti



Prelom črte v diagram lastnih vrednosti je pri dveh komponentah, torej je smiselno obravnavati spremenljivke v sklopu dveh komponent, čeprav imajo tri komponente lastno vrednost nad 1. Delež pojasnjene variance med ekonomskimi dejavniki prikazujemo v tabeli 22:

Tabela 23: Ekonomski dejavniki – delež pojasnjene variance

Komponente	Začetno stanje			Stanje po ekstrakciji			Stanje po pravokotni rotaciji		
	Lastna vrednost	% pojasnjene variance	Kumulativa %	Lastna vrednost	% pojasnjene variance	Kumulativa %	Lastna vrednost	% pojasnjene variance	Kumulativa %
1	4,10	40,95	40,95	3,68	36,76	36,76	3,24	32,36	32,36
2	1,85	18,48	59,43	1,43	14,28	51,04	1,87	18,68	51,04
3	1,19	11,93	71,35						
4	0,86	8,55	79,91						
5	0,77	7,67	87,58						
6	0,48	4,80	92,38						
7	0,31	3,12	95,50						
8	0,24	2,39	97,89						
9	0,12	1,22	99,11						
10	0,09	0,89	100,00						

Z dvema faktorjema pojasnimo nekaj nad 50 % variabilnosti spremenljivk (51,0 %), s čimer zadostimo kriteriju za izbor števila faktorjev. Spremenljivka, ki se nanaša na kapitalske prihodke, ima sicer nizko komunaliteto in bi jo lahko izločili in s tem nekoliko zvišali delež pojasnjene variance, vendar se zaradi vsebinskih razlogov odločimo, da jo v modelu pustimo. Naredili smo še pravokotno rotacijo (Varimax), da bi varianco bolj razporedili med faktorjema, in s tem izboljšali interpretativnost faktorjev. Tako na prvi faktor odpade 32,4 % pojasnjene variance, na drugi pa 18,7 %. Matriko rotiranih faktorskih uteži prikazujemo v tabeli 23:

Tabela 24: Ekonomski dejavniki – matrika rotiranih faktorskih uteži

	Faktor	
	1	2
Prihodek podjetij v občini (1000 EUR) na prebivalca	0,80	0,10
Osnova za dohodnino na prebivalca* občine	0,80	0,14
Štev. podjetij na 1000 preb.	0,77	0,30
Število delovnih mest na število delovno aktivnega	0,70	0,18

prebivalstva		
Stopnja delovne aktivnosti na območju občine	0,54	-0,03
Bruto dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega	0,44	0,06
Tekoči prihodki - nedavčni prihodki in donacije na prebivalca	0,18	0,85
Skupaj prihodki občin na prebivalca	-0,29	0,68
Tekoči prihodki-davčni prihodki (brez dohodnine) na prebivalca	0,48	0,65
Kapitalski prihodki na prebivalca	0,21	0,33

Na prvem faktorju imajo močne uteži naslednje spremenljivke: 1) prihodek podjetij v občini (100) EUR na prebivalca, 2) osnova za dohodnino na prebivalca, 3)število podjetij na 1000 prebivalcev, 4) število delovnih mest na število delovno aktivnega prebivalstva, 5) stopnja delovne aktivnosti na območju občine in 6) bruto dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega. Faktor torej združuje *ekonomsko moč prebivalstva in podjetij*. Ekonomsko dobro stoječa podjetja seveda pripomorejo tudi k večji ekonomski moči občanov, saj so v teh podjetjih zaposleni. Drugi faktor se nanaša na *ekonomsko moč občine*: 1) tekoči nedavčni prihodki in donacije na prebivalca, 2) skupni prihodki občin na prebivalca, 3) tekoči davčni prihodki na prebivalca (brez dohodnine) in 4) kapitalski prihodki na prebivalca.

Rezultat faktorske analize nam je dal usmeritev, kako oblikovati dimenziji. Glede na to, da so vse spremenljivke merjene na lestvici od 0 do 1, izračunamo kar povprečje spremenljivk, ki sodijo v isti faktor, in nato pomnožimo s 100, da imamo enako lestvico kot ta ostale dimenzije dejavnikov. V tabeli 4.12 prikazujemo opisne statistike za sestavljeno spremenljivko Ekonomski dejavniki:

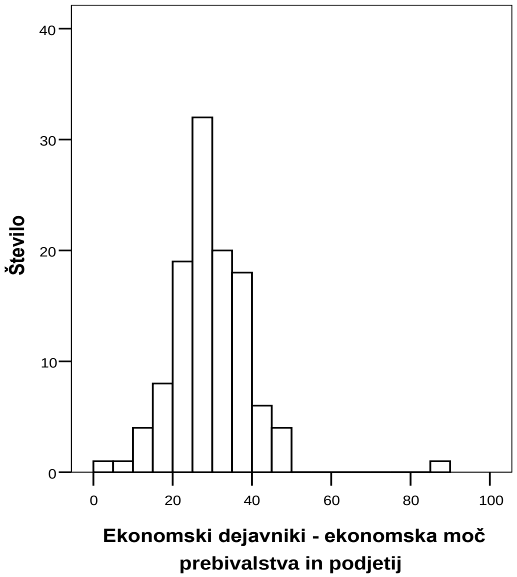
Tabela 25: Ekonomski dejavniki (ED) – opisne statistike

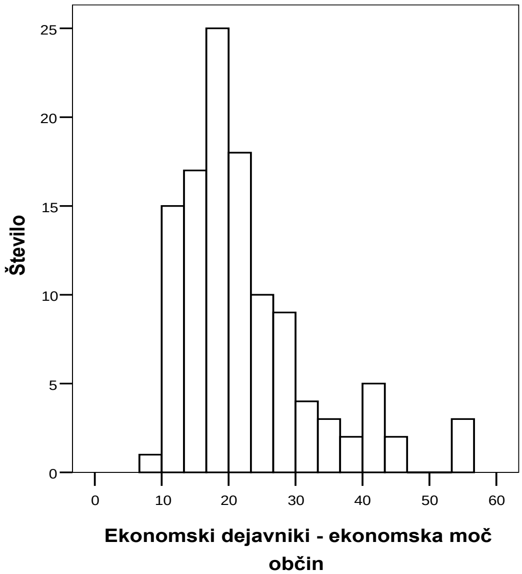
	N	Aritmetična sredina	Standardni odklon	Min.	Maks.	Koeficient asimetričnosti	Koeficient sploščenosti
Ekonomski dejavniki - ekonomska moč prebivalstva in podjetij (ED_1)	114	29,50	9,89	4,53	86,50	1,53	8,94
Ekonomski dejavniki - ekonomska moč občin (ED_2	114	22,34	9,75	7,44	55,87	1,47	2,14

Povprečna ekonomska moč prebivalstva in podjetij znaša 29,5, občin pa 22,3. Občina z najnižjo ekonomsko močjo prebivalstva ima indeks 4,53, z najvišjo pa 86,5. Občina z najnižjo ekonomsko močjo na ravni občine ima najnižjo vrednost indeksa 22,3, z

najvišjo pa 55,87. V sliki 31 prikazujemo porazdelitev sestavljene spremenljivke ekonomski dejavniki, ki je prikazan v dveh kategorijah ED1 in ED2.

Slika 31: Porazdelitev spremenljivke ekonomski dejavniki ED





Spremenljivka *ekonomska moč podjetij in prebivalstva ED1* je porazdeljena precej koničasto in asimetrično v desno ter ima eno ekstremno vrednost. Bližje normalni

porazdelitvi je spremenljivka *ekonomska moč občin ED2*, čeprav je njena porazdelitev prav tako koničasta in asimetrična v desno.

4.1.5 Dimenzija upravljavska sposobnost

Preden oblikujemo dimenzijo upravljavska sposobnost, si oglejmo še povezanost med posameznimi poddimenzijami: Upravno-organizacijski dejavniki (UOD), politični dejavniki (PD), družbeni dejavniki (DD), ekonomska moč prebivalstva (ED_1) in podjetij in ekonomska moč občin (ED_2). V tabeli 25 prikazujemo povezanost dimenzij upravljavske sposobnosti:

Tabela 26: Povezanost dimenzij upravljavske sposobnosti

		Upravno-organizacijski dejavniki	Politični dejavniki	Družbeni dejavniki	Ekonomski dejavniki - ekonomska moč prebivalstva in podjetij	Ekonomski dejavniki - ekonomska moč občin
Upravno-organizacijski dejavniki	r	1	,354(**)	,490(**)	0,119	,211(*)
	p		0,000	0,000	0,207	0,024
Politični dejavniki	r	,354(**)	1	,526(**)	0,174	,213(*)
	p	0,00		0,00	0,064	0,023
Družbeni dejavniki	r	,490(**)	,526(**)	1	,396(**)	,375(**)
	p	0,000	0,000		0,000	0,000
Ekonomski dejavniki - ekonomska moč prebivalstva in podjetij	r	0,119	0,174	,396(**)	1	,362(**)
	p	0,207	0,064	0,000		0,000
	N	114	114	114	210	210
Ekonomski dejavniki - ekonomska moč občin	r	,211(*)	,213(*)	,375(**)	,362(**)	1
	p	0,024	0,023	0,000	0,000	

** korelacija je statistično značilna pri stopnjo 0,01
* korelacija je statistično značilna pri stopnjo 0,05

Kot mero povezanosti med dimenzijami upravljavske sposobnosti smo izbrali Pearsonov korelacijski koeficient. Upravno organizacijski dejavniki so najbolj povezani z družbenimi dejavniki (r=0,49, p<0,05), nekoliko manj še s političnimi dejavniki (r=0,35, p<0,05). Zelo šibko so povezani z ekonomsko močjo občin (r=0,21, p<0,05). Najmočnejša povezava med katerima koli paroma dimenzij je med političnimi dejavniki in družbenimi dejavniki (r=0,53, p<0,05). S političnimi dejavniki so povezani še upravno organizacijski dejavniki (r=0,54, p<0,05) in ekonomska moč občin (r=0,21, p<0,05). Ekonomska moč prebivalstva in podjetij je povezana z družbenimi dejavniki (r=0,49, p<0,05) in ekonomsko močjo občin (r=0,36, p<0,05). Ekonomska moč občin je povezana z vsemi dejavniki, najbolj pa z družbenimi dejavniki (r=0,38, p<0,05).
Dimenzijo upravljavska sposobnost izračunamo na naslednji način:

US = 0,3 * UOD + 0,3*PD + 0,2 * DD + 0,1 * ED_1 + 0,1 * ED_2

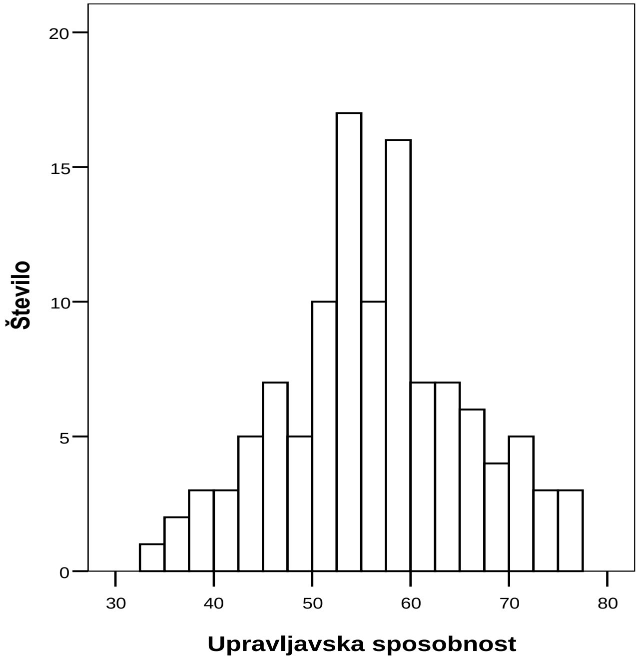
Takšne uteži smo izbrali, ker imajo občine najbolj neposreden vpliv na upravno-organizacijske in politične dejavnike in le posreden vpliv na družbene in na ekonomske. Opisne statistike upravljavske sposobnosti prikazujemo v tabeli 26:

Tabela 27: Upravljavska sposobnost – opisne statistike

N	Aritmetična sredina	Standardni odklon	Minimum	Maksimum	Koeficient asimetričnosti	Koeficient sploščenosti
210	39,21	15,34	11,82	72,02	-0,08	-1,20

Povprečna vrednost indeksa *upravljavska sposobnost* (US) znaša 39,2. Najnižja vrednost indeksa znaša 11,8, najvišja pa 72. V sliki 32 prikazujemo frekvenčno porazdelitev upravljavske sposobnosti:

Slika 32: Upravljavska sposobnost – frekvenčna porazdelitev



Porazdelitve sestavljene spremenljivke je simetrična in rahlo sploščena, a še vedno dokaj blizu normalni porazdelitvi.

Dimenzija upravljavske sposobnosti se lahko primerja tudi z velikostjo občin po številu prebivalcev. Ravno tako se lahko primerjajo posamične skupine dejavnikov. Tako v tabeli 4.15 prikazujemo povezanost upravljavske sposobnosti in velikosti občin:

Tabela 28: Upravljavska sposobnost – povezanost z velikostjo občine

		Upravljavska sposobnost	Upravno-organizacijski dejavniki	Politični dejavniki	Družbeni dejavniki	Ekonomski dejavniki - ekonomska moč prebivalstva in podjetij	Ekonomski dejavniki - ekonomska moč občin
Število prebivalcev	r	,537(**)	,385(**)	,253(**)	,564(**)	,417(**)	,303(**)
	p	0,000	0,000	0,007	0,000	0,000	0,001
	N	114	114	114	114	114	114

** korelacija je statistično značilna pri stopnji 0,01
* korelacija je statistično značilna pri stopnji 0,05

Upravljavska sposobnost narašča z velikostjo občin (r=0,54, p<0,05). Gledano po posameznih dimenzijah je velikost občin najbolj povezana z družbenimi dejavniki (r=0,56, p<0,05), najmanj pa s političnimi dejavniki (r=0,25, p<0,05). Povprečni indeks upravljavske sposobnosti je prikazan tudi po občinah glede na velikostni razred v tabeli 28:

Tabela 29: Število in delež občin glede na velikostni razred

Velikost občine	Število občin v vzorcu	Povprečni indeks upravljavske sposobnosti
Nad 10000 prebivalcev	29	63
Od 5001 do 10000 prebivalcev	23	57
Od 3001 do 5000	30	54
Do 3000 prebivalcev	32	50

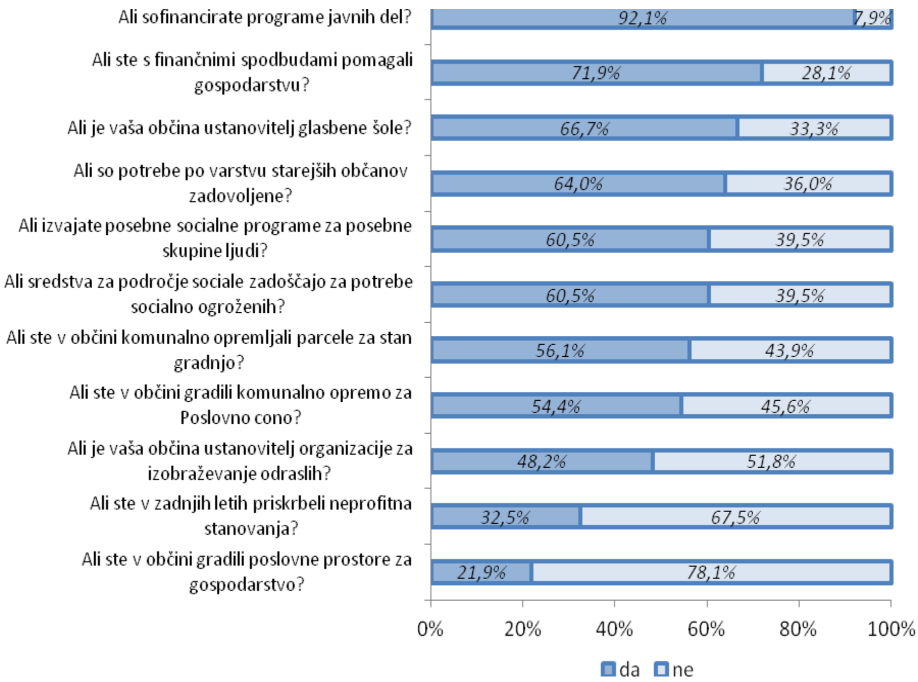
Vir: Statistični urad Republike Slovenije 2011

Tako vidimo, da se izmerjena celotna upravljavska sposobnost (izražena v indeksu) manjša tudi v povprečju med občinami, razvrščenimi v posamične velikostne razrede.

4.2 Celovitost spektra javnih storitev

Celovitost spektra javnih storitev trditev smo merili z 11 vprašanji, na katere je bilo možno odgovoriti nikalno ali trdilno. Deleže odgovorov občin glede celovitosti spektra javnih storitev prikazujemo v sliki 33:

Slika 33: Celovitost spektra javnih storitev – deleži občin



Velika večina občin (92,1 %) sofinancira programe javnih del. Skoraj tri četrtine občin (71,9 %) pomaga gospodarstvu s finančnimi spodbudami. Dve tretjini občin (66,7 %) je tudi ustanoviteljic glasbene šole. Nekoliko manj občin (64,0 %) ima zadovoljene potrebe po varstvu starejših občanov, 60,5 % pa ima zadosti sredstev za potrebe socialno ogroženih. Nekaj več kot polovico občin (56,1 %) je komunalno opremilo parcele za stanovanjsko gradnjo oziroma so zgradili komunalno opremo za poslovno cono (54,4 %). Slaba polovica občin (48,2 %) je ustanoviteljica organizacije za izobraževanje odraslih. Skoraj tretjina (32,5 %) jih je priskrbela neprofitna stanovanja.

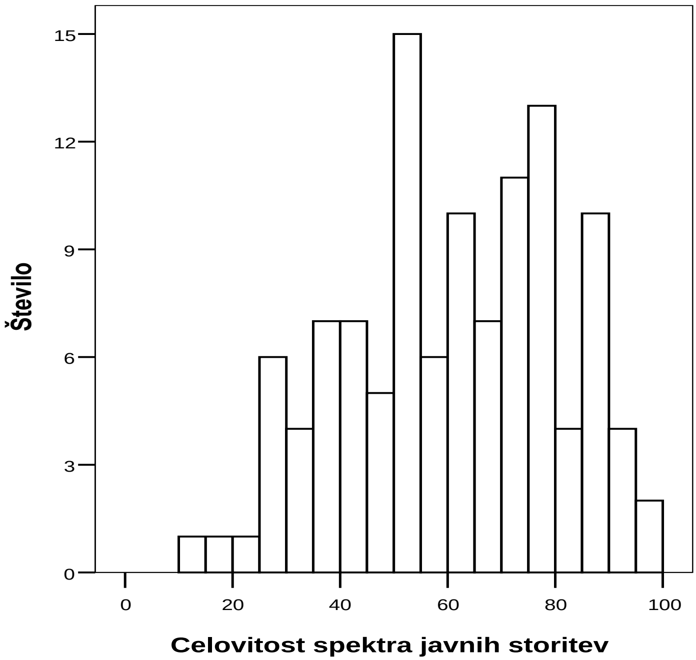
Za izračun dimenzije smo prešteli pozitivne odgovore, pri čemer smo, da bi vsebinsko uravnotežili prispevek nekaterih elementov, nekatere od njih združili. V prvi skupini so naslednji indikatorji: 1) *Ali ste v vaši občini v zadnjih štirih letih gradili komunalno opremo za poslovno območje (cono)?* 2) *Ali ste v vaši občini v zadnjih štirih letih gradili poslovne prostore za namen gospodarstva?* in 3) *Ali ste v vaši občini v zadnjih štirih letih s finančnimi spodbudami pomagali gospodarstvu?* V drugi skupini sta indikatorja: 1) *Ali ste v občini v zadnjih štirih letih komunalno opremljali parcele za individualno stanovanjsko gradnjo?* in *Ali ste v zadnjih štirih letih kupovali ali gradili oz. pridobili neprofitna stanovanja?* Ostali indikatorji so pri izračunu dimenzije obravnavani samostojno. V tabeli 28 prikazujemo opisne statistike za celovitost spektra javnih storitev:

Tabela 30: Celovitost spektra javnih storitev – opisne statistike

N	Aritmetična sredina	Standardni odklon	Minimum	Maksimum	Koeficient asimetričnosti	Koeficient sploščenosti
114	60,73	19,74	12,50	100,00	-0,19	-0,719

Najnižja vrednost indeksa Spekter javnih storitev znaša 12,5, najvišja pa 100. Povprečna vrednost znaša 60,73. V sliki 30 prikazujemo porazdelitev celovitosti spektra javnih storitev v našem vzorcu:

Slika 33: Celovitost spektra javnih storitev – porazdelitev spremenljivke



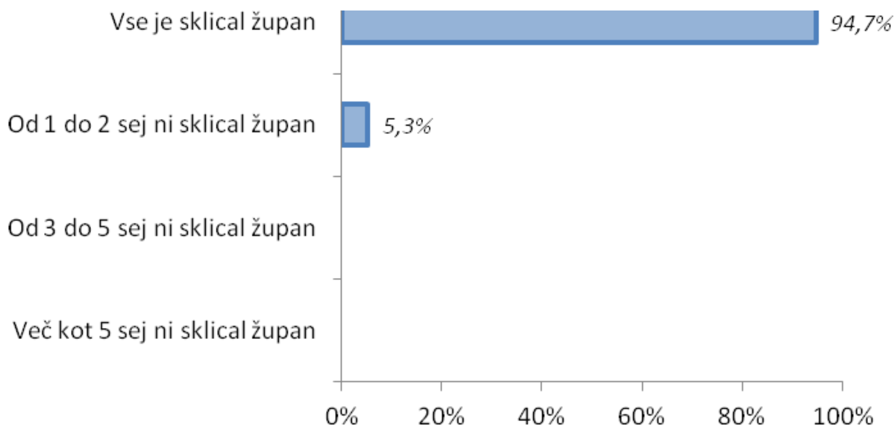
Spremenljivka celovitost spektra javnih storitev je porazdeljena dokaj normalno, saj sta koeficienta asimetričnosti in sploščenosti pod abs(1).

4.3 Politična stabilnost

Politično stabilnost smo merili s sedmimi indikatorji. Glede enega so se anketirani opredeljevali trdilno ali nikalno, za tri pa so izbirali med več možnostmi (stopnjevano), tri trditve so ocenjevali na lestvici strinjanja od 1 do 5.

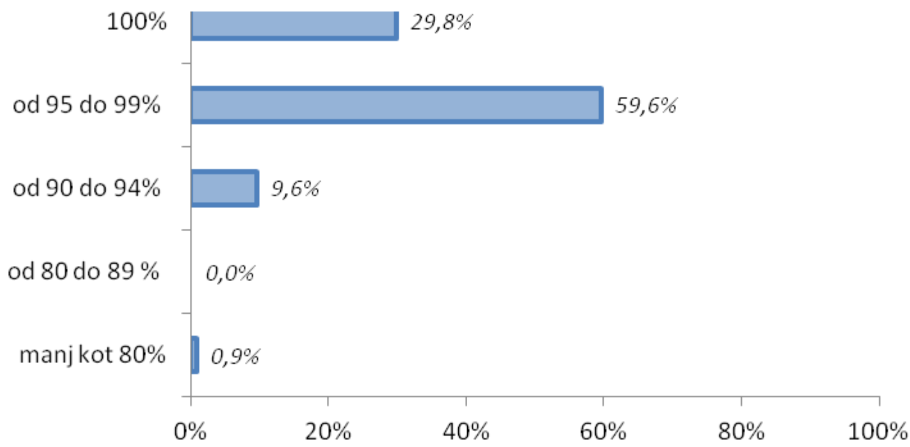
Na vprašanje, ali ima župan na kakršenkoli način oblikovano večinsko koalicijo v občinskem svetu, je 50,9 % občin odgovorilo trdilno, ostalih 49,1 % nikalno. V sliki 34 prikazujemo odstotke sklicevanja sej s strani župana:

Slika 34: Število sej, ki jih ni sklical župan



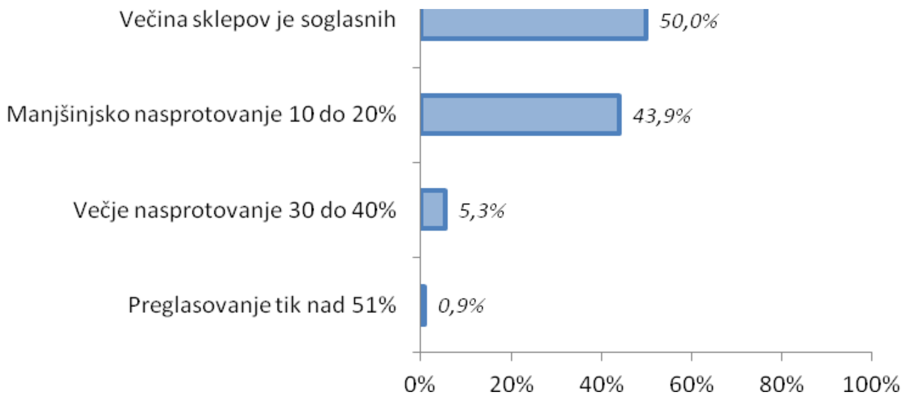
V 94,7 % občin je vse seje sklical župan, v 5,3 % občin ni sklical največ dve seji. Tako vidimo, da je ta dejavnik politične stabilnosti prisoten v veliki večini občin v zajetem vzorcu raziskave. V sliki 35 prikazujemo deleže sprejetih sklepov, ki jih je predlagal župan:

Slika 35: Število sprejetih sklepov, ki jih je predlagal župan



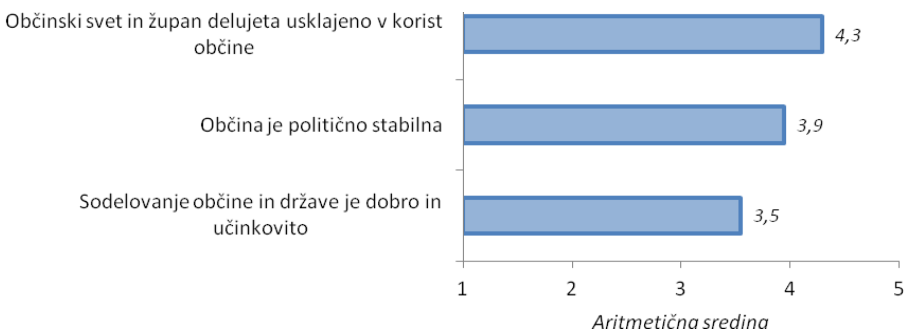
V treh desetinah občin (29,8 %) so bili sprejeti vsi sklepi, ki jih je predlagal župan, v šestih desetinah (59,6 %) najmanj 95 %. V slabi desetini občin (9,6 %) je bilo sprejetih med 90 in 94 % vseh županovih predlogov, v eni občini pa manj kot 80 %. V sliki 36 prikazujemo deleže načina sprejetja sklepov na občinskem svetu:

Slika 36: Način sprejetja sklepov v občinskem svetu



V polovici občin je bila večina sklepov sprejetih soglasno, v 43,9 % občinah navajajo, da je prišlo do manjšinskega preglasovanja za 10 % do 20 %, v 5,3 % občinah je prišlo do nasprotovanja v 30 % do 40 %, v eni občini pa je bilo večinoma preglasovano tik nad 51 %. V sliki 37 prikazujemo aritmetične sredine trditev o politični stabilnosti:

Slika 37: Politična stabilnost (trditve) – aritmetična sredina



Trditev *Občinski svet in župan delujeta usklajeno v korist občine* je na lestvici strinjanja od 1 do 5 ocenjena s povprečno oceno 4,3. Povprečno strinjanje s trditvijo, da je občina politično stabilna, znaša 3,9. Anketiranci so trditev *Sodelovanje občine in države je dobro in učinkovito* ocenili s povprečno oceno 3,5.

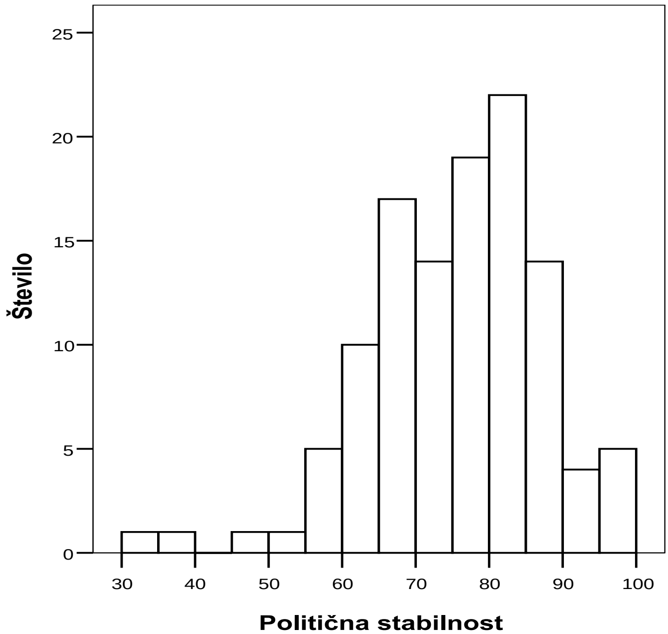
Vse ocenjevalne lestvice indikatorjev smo dali na interval med 0 in 1, nato izračunali povprečje teh indikatorjev in jih pomnožili s 100. Tako smo dobili dimenzijo Politična stabilnost (PS). V tabeli 38 prikazujemo opisne statistike politične stabilnosti:

Tabela 31: Politična stabilnost – opisne statistike

N	Aritmetična sredina	Standardni odklon	Minimum	Maksimum	Koeficient asimetričnosti	Koeficient sploščenosti
114	75,46	11,70	32,00	96,43	-0,68	1,17

Indeks politične stabilnosti znaša najmanj 32 in največ 96,4. Povprečna vrednost indeksa znaša 75,46. V sliki 39 prikazujemo porazdelitev spremenljivke politične stabilnosti:

Slika 38: Politična stabilnost – porazdelitev spremenljivke

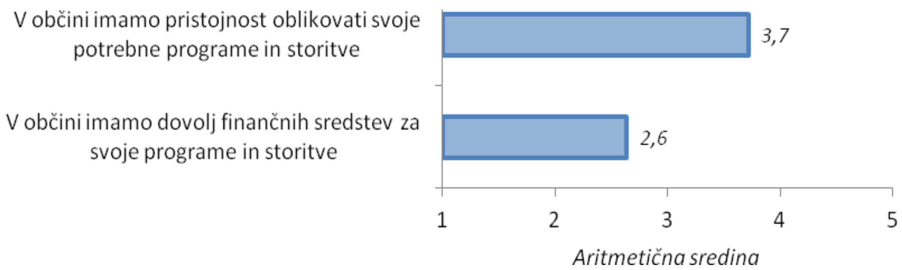


Porazdelitev sestavljene spremenljivke PD je nekoliko asimetrična v levo in koničasta.

4.4 Avtonomnost

Dimenzijo avtonomnosti smo merili z dvema trditvama na lestvici strinjanja od 1 do 5. V sliki 40 prikazujemo aritmetične sredine obeh trditev v našem anketiranem vzorcu slovenskih občin:

Slika 39: Avtonomnost - aritmetična sredina



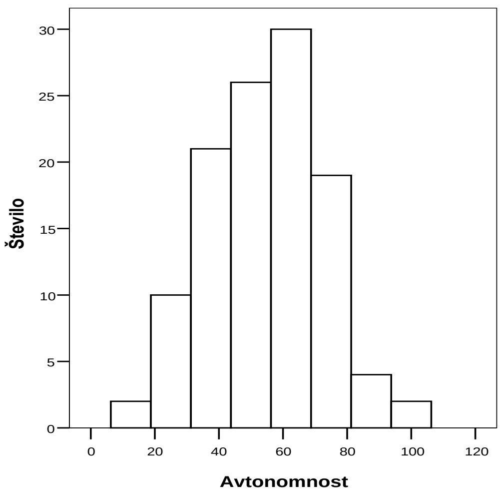
Anketirani predstavniki občin se dokaj strinjajo s trditvijo, da imajo v občini pristojnost oblikovati svoje potrebne programe in storitve (M=3,7). Precej manj se strinjajo, da imajo za to dovolj finančnih sredstev (M=2,6). V tabeli 39 prikazujemo opisne statistike za politično stabilnost:

Tabela 32: Politična stabilnost – opisne statistike

N	Aritmetična sredina	Standardni odklon	Minimum	Maksimum	Koeficient asimetričnosti	Koeficient sploščenosti
114	54,50	18,15	12,50	100,00	0,00	-0,30

Povprečna vrednost dimenzije *avtonomnost* znaša 54,5. Najnižja vrednost je 12,5, najvišja pa 100. V naslednji sliki 41 prikazujemo porazdelitve spremenljivke politična stabilnost:

Slika40: Politična stabilnost – porazdelitev spremenljivke



Porazdelitev sestavljene spremenljivke avtonomnost je blizu normalni, kar dokazujeta tudi koeficienta asimetričnosti in sploščenosti, ki sta blizu 0.

5 Preverjanje raziskovalnih hipotez

V tem delu statistične obdelave podatkov bomo z izbranimi metodami preverjali veljavnost osnovne in dveh pomožnih raziskovalnih tez. V skladu s statističnim metodami bomo na izbranem vzorcu slovenskih občin opravili obdelavo podatkov. Osnovna raziskovalna teza (H1) se glasi:

> *H1: Samo lokalne skupnosti z visoko razvito upravljavsko sposobnostjo lahko delujejo v korist svojih prebivalcev z zagotavljanjem celotnega spektra lokalnih javnih storitev*

Najprej preverimo hipotezo s korelacijsko analizo, pri čemer kot mero povezanosti upoštevamo Pearsonov korelacijski koeficient. Rezultate korelacijske analize prikazujemo v tabeli 40:

Tabela 33: Povezanost celovitosti javnih storitev in upravljavske sposobnosti

		Celovitost spektra javnih storitev
Celovitost spektra javnih storitev	r	1
	p	
Upravljavska sposobnost	r	,534(**)
	p	0,000
Upravno organizacijski dejavniki	r	,396(**)
	p	0,000
Politični dejavniki	r	,270(**)
	p	0,004
Družbeni dejavniki	r	,543(**)
	p	0,000
Ekonomski dejavniki - ekonomska moč prebivalstva in podjetij	r	,349(**)
	p	0,000
Ekonomski dejavniki - ekonomska moč občin	r	,306(**)
	p	0,001

** korelacija je statistično značilna pri stopnjo 0,01
* korelacija je statistično značilna pri stopnjo 0,05

Celovitost spektra javnih storitev je srednje močno povezana z upravljavsko sposobnostjo ($r=0,53$, $p<0,05$). Gledano po posameznih poddimenzijah upravljavske sposobnosti je celovitost spektra javnih storitev najbolj povezana z družbenimi dejavniki ($r=0,54$, $p<0,05$), na drugem mestu so upravno-organizacijski dejavniki

(r=0,40, p<0,05), na tretjem pa ekonomska moč prebivalstva in podjetij (r=0,35, p<0,05). Nato naredimo še regresijsko analizo,ki jo prikazujemo v tabeli 41:

Tabela 34: Vpliv upravljavske sposobnosti občin na celovitost javnih storitev – regresijska analiza

	Nestandardizirana beta	Standardizirana beta	T	p	R kvadrat
Konstanta	-2,217		-0,232	0,817	0,285
Upravljavska sposobnost	1,12	0,534	6,685	0,000	

Z regresijsko analizo smo preverili vpliv upravljavske sposobnosti na celovitost spektra javnih storitev. Delež pojasnjene variance znaša 0,29, kar je sprejemljivo, beta koeficient pa pozitiven in je statistično značilen. Hipotezo, da se z upravljavsko sposobnostjo občin povečuje celovitost spektra javnih storitev, lahko potrdimo.

V nadaljevanju preverimo še vpliv posameznih poddimenzij na celovitost spektra javnih storitev. V tabeli 42 prikazujemo vpliv vseh vrst poddimezij na celovitost spektra:

Tabela 35: Vpliv dimenzij upravljavske sposobnosti občin na celovitost spektra javnih storitev –regresijska analiza

	Nestandardizirana beta	Standardizirana beta	t	p	VIF	R kvadrat
Konstanta	10,976		0,998	0,32		0,318
Upravno-organizacijski dejavniki	0,265	0,188	2,082	0,04	1,353	
Politični dejavniki	-0,071	-0,04	-0,438	0,662	1,408	
Družbeni dejavniki	0,456	0,385	3,565	0,001	1,931	
Ekonomski dejavniki - ekonomska moč prebivalstva in podjetij	0,307	0,154	1,736	0,085	1,3	
Ekonomski dejavniki - ekonomska moč občin	0,144	0,071	0,814	0,417	1,265	

Z vsemi poddimenzijami upravljavske sposobnosti pojasnimo 31,8 % variance celovitosti spektra javnih storitev, kar je primerljivo kot če bi upoštevali celotno dimenzijo US. Največji pozitiven vpliv na celovitost spektra imajo družbeni dejavniki, statistično značilen pozitiven vpliv imajo tudi upravno-organizacijski dejavniki, ostali dejavniki so se izkazali kot manj pomembni.

H2: Na upravljavsko sposobnost pozitivno vpliva politična stabilnost delovanja lokalne skupnosti.

Tako kot H1, najprej preverimo hipotezo s korelacijsko analizo, nato naredimo še regresijsko analizo. V tabeli 43 najprej prikazujemo korelacijsko analizo:

Tabela 36: Povezanost politične stabilnosti in upravljavske sposobnosti

		Politična stabilnost
Politična stabilnost	r	1
	p	
Upravljavska sposobnost	r	,370(**)
	p	0
Upravno-organizacijski dejavniki	r	,375(**)
	p	0
Politični dejavniki	r	,289(**)
	p	0,002
Družbeni dejavniki	r	,260(**)
	p	0,005
Ekonomski dejavniki - ekonomska moč prebivalstva in podjetij	r	-0,024
	p	0,798
Ekonomski dejavniki - ekonomska moč občin	r	0,088
	p	0,351

** korelacija je statistično značilna pri stopnjo 0,01
* korelacija je statistično značilna pri stopnjo 0,05

Politična stabilnost je srednje močno in pozitivno povezana z upravljavsko sposobnostjo ($r=0,37$, $p<0,05$). Gledano po posameznih dimenzijah je politična stabilnost najmočneje povezana z upravno organizacijski dejavniki ($r=0,38$, $p<0,05$), ni pa povezna z ekonomskimi dejavniki.

V nadaljevanju naredimo še regresijske analize. Kot odvisne spremenljivke uporabimo dimenzijo upravljavska sposobnost in tiste dimenzije, kjer je statistično značilna povezanost s politično stabilnostjo. V tabeli 44 prikazujemo vpliv politične stabilnosti na upravljavsko sposobnost z vidika pokazateljev regresijske analize:

Tabela 37: Vpliv politične stabilnosti na upravljavsko sposobnost občin –regresijska analiza

	Nestandardizirana beta	Standardizirana beta	t	p	R kvadrat
Konstanta	33,746		6,257	0,000	0,129
Politična stabilnost	0,297	0,37	4,211	0,000	

S politično stabilnostjo lahko pojasnimo 12,9 % variabilnosti upravljavske sposobnosti, kar je dokaj malo. Ker je beta koeficient pozitiven in statistično značilen, lahko povzamemo, da se s politično stabilnostjo povečuje upravljavska sposobnost občin. Postavljena raziskovalna hipoteza je potrjena.

V nadaljevanju še preverimo, kako močan vpliv ima politična stabilnost na posamezne poddimenzije upravljavske sposobnosti. Rezultate regresijska analize prikazujemo v tabeli 45:

Tabela 38: Vpliv politične stabilnosti na upravno organizacijske dejavnike US – regresijska analiza

	Nestandardizirana beta	Standardizirana beta	t	p	R kvadrat
Konstanta	23,751		2,969	0,004	0,133
Politična stabilnost	0,449	0,375	4,285	0,000	

S politično stabilnostjo lahko pojasnimo 13,3 % variabilnosti upravno-organizacijskih dejavnikov, kar je podobno kot v primeru celotne dimenzije US. Beta koeficient je pozitiven in statistično značilen, torej lahko potrdimo, da se s politično stabilnostjo povečuje upravno-organizacijska sposobnost občin. Postavljena raziskovalna hipoteza je v tem delu potrjena.

V naslednji tabeli 46 prikazujemo vpliv politične stabilnosti na politične dejavnike z regresijsko analizo:

Tabela 39: Vpliv politične stabilnosti na politične dejavnike US –regresijska analiza

	Nestandardizirana beta	Standardizirana beta	t	p	R kvadrat
Konstanta	51,481		7,773	0,000	0,084
Politična stabilnost	0,277	0,289	3,199	0,002	

Zanimivo je, da s politično stabilnostjo pojasnimo zelo malo variabilnosti političnih dejavnikov US – le 8,4 %. Ker je beta koeficient pozitiven in statistično značilen, lahko potrdimo, da se s politično stabilnostjo izboljšujejo politični dejavniki US. Hipotezo lahko tudi v tem delu potrdimo.

V naslednji tabeli 47 prikazujemo vpliv politične stabilnosti na družbene dejavnike z regresijsko analizo:

Tabela 40: Vpliv politične stabilnosti na družbene dejavnike US –regresijska analiza

	Nestandardizirana beta	Standardizirana beta	t	p	R kvadrat
Konstanta	31,957		3,218	0,002	0,068
Politična stabilnost	0,371	0,26	2,855	0,005	

Še manjši je vpliv politične stabilnosti na družbene dejavnike US, saj znaša delež pojasnjene variance zgolj 6,8 %. Beta koeficient je pozitiven in statistično značilen, torej lahko potrdimo, da se s politično stabilnostjo izboljšujejo družbeni dejavniki US. Hipotezo lahko tudi v tem delu potrdimo.

Kot je razvidno iz korelacijske matrike v preglednici 15, politična stabilnost ne vpliva na ekonomske dejavnike US.

H2: Na upravljavsko sposobnost občin vpliva stopnja avtonomije občine.

Tako kot hipotezo 1 in 2 tudi hipotezo 3 preverimo s korelacijsko in regresijsko analizo. Povezanost s korelacijsko analizo prikazujemo v tabeli 48:

Tabela 41: Povezanost politične stabilnosti in upravljavske sposobnosti

		Avtonomnost
Avtonomnost	r	1
	p	
Upravljavska sposobnost	r	,277(**)
	p	0,003
Upravno organizacijski dejavniki	r	,213(*)
	p	0,023
Politični dejavniki	r	0,163
	p	0,084
Družbeni dejavniki	r	,273(**)
	p	0,003
Ekonomski dejavniki - ekonomska moč prebivalstva in podjetij	r	0,095
	p	0,313
Ekonomski dejavniki - ekonomska moč občin	r	0,17
	p	0,071

Z večjo avtonomijo občin se povečuje upravljavska sposobnost občin vendar pa je korelacija zelo šibka (r=0,28, p<0,05). Avtonomija je povezana še z upravno-organizacijskimi dejavniki (r=0,21, p<0,05) in družbenimi dejavniki (r=0,27, p<0,05). Rezultate regresijske analize prikazujemo v tabeli 49:

Tabela 43: Vpliv avtonomnosti na US občin–regresijska analiza

	Nestandardizirana beta	Standardizirana beta	t	p	R kvadrat
Konstanta	48,353		17,889	0,000	0,077
Avtonomnost	0,144	0,277	3,056	0,003	

Z avtonomijo občin lahko pojasnimo 7,7 % variabilnosti njihove upravljavske sposobnosti. Beta koeficient je pozitiven in statistično značilen, torej lahko potrdimo, da se z večjo avtonomnostjo občin povečuje upravljavska sposobnost občin. Hipotezo lahko potrdimo.

Hipotezo preverimo še za posamezne poddimenzije US občin in sicer za upravno-organizacijske dejavnike in družbene dejavnike, za ostale dejavnike pa je že iz korelacijske matrike razvidno, da avtonomija nanje ne vpliva. Povezanost avtonomnosti in dejavnikov upravno-organizacijske skupine prikazujemo v tabeli 50:

Tabela 44: Vpliv avtonomnosti na upravno organizacijske dejavnike občin–regresijska analiza

	Nestandardizirana beta	Standardizirana beta	t	p	R kvadrat
Konstanta	48,671		11,908	0,000	0,045
Avtonomnost	0,164	0,213	2,309	0,023	

Avtonomnost ima zelo majhen vpliv na upravno-organizacijske dejavnike občin, saj znaša delež pojasnjene variance zgolj 4,5 %. Beta koeficient je sicer pozitiven in statistično značilen, tako da je hipoteza v tem delu potrjena: z večjo stopnjo avtonomije se povečuje upravno-organizacijska sposobnost občin. V tabeli 51 prikazujemo rezultate regresijske analize:

Tabela 45: Vpliv avtonomnosti na družbene dejavnike občin–regresijska analiza

	Nestandardizirana beta	Standardizirana beta	t	p	R kvadrat
Konstanta	46,325		9,658	0,000	0,074
Avtonomnost	0,25	0,273	2,998	0,003	

Z avtonomijo občin lahko pojasnimo 7,4 % variabilnosti družbenih dejavnikov upravljavske sposobnosti, kar je dokaj malo. Beta koeficient je pozitiven in statistično značilen, lahko torej potrdimo, da se z večjo avtonomnostjo občin povečujejo družbeni dejavniki občin. Hipotezo lahko potrdimo.

6 Sklepi empirične raziskave slovenskih občin

V skladu s prikazanimi statističnimi metodami smo na zajetem vzorcu slovenskih občin potrdili osnovno raziskovalno hipotezo H1, da upravljavska sposobnost občin pozitivno vpliva na celovitost spektra lokalnih javnih storitev v občini. Celovitost spektra javnih storitev je srednje močno povezana z upravljavsko sposobnostjo ($r=0,53$, $p<0,05$). Z regresijsko analizo smo preverili vpliv upravljavske sposobnosti na celovitost spektra javnih storitev. Delež pojasnjene variance znaša 0,29, kar je sprejemljivo, beta koeficient pa pozitiven in je statistično značilen.

Ravno tako smo s statističnimi metodami potrdili pomožno raziskovalno hipotezo H2, da je upravljavska sposobnost povezana s politično stabilnostjo občin. Politična stabilnost je srednje močno in pozitivno povezana z upravljavsko sposobnostjo ($r=0,37$, $p<0,05$). S politično stabilnostjo lahko pojasnimo 12,9 % variabilnosti upravljavske sposobnosti, kar je dokaj malo. Ker je beta koeficient pozitiven in statistično značilen, lahko povzamemo, da se s politično stabilnostjo povečuje upravljavska sposobnost občin.

Tudi raziskovalno hipotezo H3, ki smo jo označili za pomožno raziskovalno hipotezo, ki povezuje upravljavsko sposobnost slovenskih občin z avtonomijo, smo potrdili. Z večjo avtonomijo občin se povečuje upravljavska sposobnost občin, vendar pa je korelacija zelo šibka ($r=0,28$, $p<0,05$). Z avtonomijo občin lahko pojasnimo 7,7 % variabilnosti njihove upravljavske sposobnosti. Beta koeficient je pozitiven in statistično značilen, torej lahko potrdimo, da se z večjo avtonomnostjo občin povečuje upravljavska sposobnost občin.

Zaključek

Lokalna demokracija, ki poteka v lokalnih skupnostih, je podvržena mnogim dogajanjem v sodobni družbi. Dotikajo se je makro procesi globalizacije na eni strani ter zahteve lokalnih prebivalcev na drugi strani. Vmes je država s postavljenim sistemom lokalne samouprave na podlagi izvedenega procesa decentralizacije. Lokalne skupnosti so organizirane kot politične skupnosti in delujejo hkrati kot upravne skupnosti. Predstavljajo osnovna in temeljna družbena okolja za življenje prebivalcev sodobnih držav. Iz tega izhajajoč ugotavljamo, da je sposobnost teh skupnosti, da opravljajo svoje posebno poslanstvo in družbeno vlogo, ključna kategorija pri razvoju lokalne samouprave.

Upravni procesi na lokalni ravni so organizirani funkcionalno in organizacijsko. Iz njihove funkcije izhajajo naloge in cilji, ki so opredeljeni z lokalno javno politiko. Organizacijsko so določeni v smislu institucije ter organizacijskih rešitev. Ugotovili smo, da so upravni procesi v lokalni enoti avtonomni in za uspešno in učinkovito izpeljavo terjajo določene ravni upravljavske sposobnosti. Spoznanje pri tem je, da so faze upravljanja in nosilci upravljanja soodvisni ter da jih lahko obravnavamo po podsistemih, ki predstavljajo različne vidike obravnave. Uspešnost lokalne skupnosti je odvisna od vseh skupaj. Javna uprava na lokalni ravni ima menedžerski, politični in legalistični pristop, kot posledico prej omenjene kompleksne narave. Tu moramo opozoriti na razmerje med politiko in upravo, kjer se na eni strani postavljajo cilji in se na drugi strani uresničujejo. Meja med obema poloma upravljanja na lokalni ravni ni ostra, uresničevanje ciljev ni samoumevno, opravka imamo z omejeno racionalnostjo. Upravni in politični cilji se razlikujejo, kar lahko vodi k neučinkovitosti in tudi neuspešnosti. Sklepamo lahko, da je med obema skupinama dejavnikov pomembna uravnoteženost in usklajenost z jasno opredeljeno odgovornostjo glede na naravo funkcije. S tem kasneje prikazujemo dve skupini dejavnikov usposobljenosti z zaključkom, da je pomembna celovitost, ki terja usklajevanje.

Pri obravnavi problematike v našem delu je upoštevano, da se pri upravnih procesih dogajajo spremembe (globalizacija in potrošništvo), ki imajo za posledico razvoj družbe soodvisnosti javnega in zasebnega sektorja tudi na lokalni ravni. Paradigma novega javnega menedžementa, ki je sicer nadgrajena z novimi (integrirano upravljanje, nova javna služba), je pustila pečat pri upravnih procesih. Ugotavljamo, da je vidik uporabnika (kot potrošnika javnih storitev) poudarek na merjenju rezultatov in primerjavah le-teh, skrb za učinkovitost javnih storitev ter tekmovalnost (analogno tržnim razmeram) v današnji javni upravi že prisotni kot nekaj osnovnega. Ti vidiki se ne spreminjajo, ampak se kombinirajo s sodobnimi spoznanji na področju vladanja, ki

jih prikazujemo kot koncept vladovanja, za katerega smo v raziskovalnem delu ugotovili, da je uporaben na lokalni ravni.

Lokalne skupnosti so večplastne skupnosti ljudi, ki živijo na točno opredeljenem ozemlju. So politične, upravne, kulturne, družbene in ekonomske skupnosti, pri čemer samo poudarjamo različne vidike. Bistveno je, da gre za skupne dejavnosti na osnovi skupnih potreb ter obstoječo skupno zavest. V procesih globalizacije so lokalne skupnosti podvržene sodobnim pogosto nasprotujočim se procesom. Glede lokalnih skupnosti lahko sklenemo, da so pomemben dejavnik politične socializacije in demokracije. Obenem izpostavljamo, da se preko njih v družbi uresničuje načelo subsidiarnosti, kar še krepi njihov družbeni pomen.

Lokalna demokracija krepi delovanje celotne družbe z izgradnjo zaupanja na podlagi legitimnosti in odprtosti delovanja na lokalni ravni. Širše družbeno ugotavljamo prednosti lokalne demokracije, kot so: razpršitev družbene moči, različnost rešitev in odzivov in omogočanje političnih in upravnih inovacij v družbi ter ekonomska raba družbenih virov. Lokalnost predstavlja družbeno diverzifikacijo kot posledico objektivnih razlik med okoljem in ljudmi v različnih lokalnih skupnosti. Ugotovimo lahko, da so lokalitete gradniki globalizacije, ki z interakcijo ustvarjajo participacijo in odzivnost. Med ugotovitvami ob zaključku obravnave lahko poudarimo, da so značilnosti lokalne demokracije glede na te procese na državni ravni naslednje: ljudje imajo večjo možnost vplivanja na odločanje (demokratičnost in participacija), legitimnost oblasti je višja (bližina in večja stopnja skupnega odločanja), obstaja bolj neposredna odgovornost nosilcev oblasti, lokalni problemi se rešujejo bolj odzivno in fleksibilno in obstaja večja interaktivnost odločanja in posledično višja stopnja konsenzualnosti sprejetih rešitev. Sklepna ugotovitev glede lokalne demokracije je, da se mora v prihodnje še krepiti sistem reprezentativnosti z večanjem participacije, dialoga v skladu s konceptom vladovanja, ki je nadomestil pojem klasičnega hierarhičnega vladanja. V lokalni sferi in tudi širše se morata nadalje krepiti zaupanje in sodelovanje, ki bistveno pripomoreta h krepitvi skupnosti in posledično blaginji posameznika. Tu je uporaben pojem socialnega kapitala, ki vključuje in upošteva soodvisnost med javno in zasebno sfero delovanja v skupnosti.

Lokalna samouprava kot normativno pravna izpeljava lokalne demokracije predstavlja lokalni politični in upravni sistem. Ta je del lokalnega družbenega in ekonomskega okolja. Vsi štirje segmenti so soodvisni med seboj ter hkrati v povezavi z državno ravnijo. Država kot suverena skupnost podeljuje lokalni ali regionalni ravni določeno stopnjo avtonomije in odgovornosti. Vidiki političnega odločanja, ki so hkrati znak zanesljivosti javne uprave, so: strokovnost, zakonitost, ekonomska učinkovitost – upravičenost, pravičnost, politična usmeritev – politična filozofija, konsistentnost javnih politik. Pri lokalni samoupravi se vršijo avtonomni procesi, ki zagotavljajo participacijo ter temeljijo na učinkovitosti. To je ugotovitev, ki smo jo predstavili v konceptualnem modelu, s katerim skozi omenjene štiri vidike prikazujemo pojem upravljavske sposobnosti. Tako smo v pričujočem delu prikazali obravnavo upravljavske sposobnosti lokalnih samoupravnih skupnosti. Sklepamo, da je to ključen pojem pri obravnavi lokalne ravni, ki govori o tem, ali je smiselno organizirana v skladu z vrednotami lokalne demokracije (avtonomija, participacija, učinkovitost).

Lokalna samouprava je koordinator različnih sektorskih ter multidisciplinarnih javnih politik. Na kontinuumu med učinkovitostjo in demokratičnostjo išče rešitve, za katere politično nosilci prevzemajo odgovornost ne glede na načine vladovanja, ki so jim podvrženi. Eden izmed sklepov naše obravnave je, da se na lokalni ravni krepi naloga vodenja skupnosti, ki vključuje tudi odgovornost za širši družbeni razvoj. To je v skladu z dognanji teorije (vladovanje), lastnostmi lokalne demokracije (participacija) in dogajanjem v družbi (tveganje in sistem lokalne samouprave. Pod vodenje skupnosti lahko štejemo oblikovanje lokalne identitete, predstavljanje skupnosti, opredelitev norm ravnanja v skupnosti, skrb za kohezivnost skupnosti, zagotavljanje pluralnosti, iskanje konsenza, odpravljanje nesoglasij ter spodbujanje lokalne ekonomije. To so naloge, ki širijo pojem upravljavske sposobnosti na področje družbenih dejavnikov, kar je vključeno v konceptualni model. To smatramo kot izvirni prispevek k področju obravnave lokalne uprave oz. javne uprave. Pokazatelji nizke stopnje sposobnosti in zaradi tega neustreznih procesov so: politična nestabilnost med lokalnimi političnimi strukturami, neučinkovito menedžersko ravnanje, šibki odnosi z zunanjim okoljem lokalne skupnosti ter razlike med kulturo oblasti in kulturo ostalih deležnikov pri procesih lokalne skupnosti.

V prostoru Evropske unije se sistem lokalne samouprave razvija na podlagi skupnih pravil, regionalizacije oz. razvoja regij, demokratizacije Vzhodne Evrope, poudarka na skupnih okoljskih politikah in krepitvi urbanih politik, kar predstavlja razvoj mest in urbanega menedžmenta. Poleg tega se na podlagi spoznanj novega javnega menedžmenta krepi sodelovanje javnega in zasebnega sektorja na področju javnih investicij in javnih storitev. Med zaključki lahko navedemo tudi skrb za procese demokratičnosti na lokalni ravni ter zagotavljanja dobrega načina sprejemanja odločitev. Vse to nas utrjuje v sklepih o potrebni celoviti obravnavi lokalnih skupnostih in njihovih upravljavskih sposobnostih, ki jim moramo pristopati široko in povezano, čemur smo sledili pri izgradnjo konceptualnega modela upravljavske sposobnosti.

Sposobnost je na splošno opredeljena kot kombinacija virov, zmožnosti, organizacije, politike ter potreb. Izgradnja poteka s časovno komponento glede na različno stopnjo težavnosti in potrebnih sprememb za izgradnjo sposobnosti. Upravljavska sposobnost je opredeljena kot sposobnost javnih oblasti, da mobilizira, razvija in usmerja svoj človeški, fizični in informacijskih kapital v smislu izvajanja svojih politik. Gre za zmožnost delati potrebne stvari na ustrezen način. Ugotovljeno je, da poznamo več vrst sposobnosti in več strategij na področju javnih politik, ki vodijo k sposobnosti. Tako so opredeljene strategija prilagoditev, kvaliteta izvajanja storitev ter strategija razvoja, ki vodijo k izgradnji upravljavske sposobnosti.

Upravljavsko sposobnost je razdeljena na sposobnosti privabljanja in uporabe ter upravljanja virov, sposobnost sprejemanja odločitev (to se razširi v vladovanje), izvedbe in razvijanja politik in vrednotenje doseženih rezultatov za prihodnje procese. Tako pri izgradnji sposobnosti govorimo o povratnem procesu, ki na podlagi nabiranja izkušenj krepi dejavnike sposobnosti. Izvirnost rezultatov je v tem, da smo pri obravnavi in opredelitvi upravljavske sposobnosti opredelili dejavnike oz. skupine dejavnikov. Večinoma se za sposobnost v smislu merjenja tega uporabljajo rezultati delovanja organizacije. Nedvomno so rezultati posledica sposobnosti, hkrati pa vplivajo

na dejavnike, ki smo jih izpostavili. Dimenzije sposobnosti so zunanje in notranje, kot smo tudi poudarili dejavnike. Pri lokalnih samoupravnih skupnosti je bistven element okolja oz. zunanjih dejavnikov država. Država postavlja razmerje do lokalnih enot s konkretnim sistemom lokalne samouprave sledeč načelu subsidiarnosti. Razmerje med državo in lokalnimi skupnostmi je soodvisno, od samega sistema lokalne samouprave (glede na različne tipologije) je odvisno, kako je razporejena družbena moč. Področja sposobnosti vključujejo sposobnost vladovanja, funkcionalno – instrumentalno sposobnost in upravno sposobnost. Vse te delne opredelitve lahko strnemo v celoto. Celovitost je strateško pomembna, saj zagotavlja stabilno stopnjo sposobnosti. Upravljavska sposobnost lokalnih skupnosti je opredeljena skozi značilnosti lokalne demokracije, kot smo jo opredelili. Gre za sposobnost doseganja avtonomnosti, zmožnost zagotavljanja participacije in sposobnost učinkovitosti. Kategorije, s katerimi izkazujemo sposobnost, so glede političnega odločanja, demokratične zmogljivosti, zmožnosti odzivanja ter skladnosti političnih ciljev z možnostmi in potrebami skupnosti. Na osnovi upravljavske sposobnosti se krepi lokalna demokracija, ki ima širši družbeni pomen in potencial izven lokalnega prostora. Tako za prihodnost preko pomena lokalne demokracije tudi upravljavska sposobnost zlasti v smislu političnih dejavnikov predstavlja pomembno kategorijo. Tudi zaradi spremenjenih in oteženih ekonomskih okoliščin se potrebujejo nove in inovativne politične rešitve, ki se lažje oblikujejo in uresničijo ravno zaradi sposobnosti lokalnih enot.

V našem delu v obravnavo upravljavske sposobnosti zajemamo relevantno dogajanje v družbi. Obravnava je tako družbeno aktualna ter relevantna in tako prispeva k aktualni znanstveni razpravi tega področja. Tako je vodenje skupnosti kot pomembna naloga vključeno z obravnavo družbenih dejavnikov. Le-ti so najširši dejavniki na lokalnem in v povezavi tudi državnem nivoju, ki vključujejo civilno družbo. Upoštevajo izgradnjo zaupanja, medsebojnih odnosov ter sodelovanja med člani skupnosti. Vodenje skupnosti je v razvoju. Poleg vodenja skupnosti sta aktualna pojma zadnjih nekaj desetletij novi javni menedžment in vladovanje, ki smo ju povezali z aktualnim pojmovanjem upravljavske sposobnosti. Ravno vladovanje je način delovanja lokalnih vlad, ki je povezan tudi z družbenimi dejavniki v celotnem lokalnem prostoru. Izvirnost prispevka pričujočega dela je, da se pri obravnavi in izgradnji konceptualnega modela upošteva tudi vidik, ki ga na znanstveno področje prinaša koncept vladovanja. Ta pomeni omrežni način delovanja z vključevanjem večjega števila deležnikov v sprejemanje javnih politik in na osnovi tega izvajanja programov in ukrepov.

V našem delu je tako bil postavljen raziskovalni cilj skonstruirati in utemeljiti konceptualni model upravljavske sposobnosti lokalnih samoupravnih skupnosti. V konceptualni model so bili na podlagi spoznanj s področja lokalne demokracije ter procesov javne uprave uvrščeni vsi relevantni dejavniki, razvrščeni po skupinah. Pri obravnavi procesov in struktur na lokalni ravni, ki sodelujejo pri urejanju lokalnih zadev, so bila upoštevana sodobna dogajanja na področju vladanja v smislu vladovanja ter na področju upravljanja v smislu novega javnega menedžmenta. Oba razvojna toka vplivata na oblikovanje koncepta upravljavske sposobnosti lokalnih samoupravnih skupnosti. V zaključku lahko poudarimo, da konceptualni model upravljavske sposobnosti zajema štiri skupine dejavnikov: politične, ekonomske, upravno-organizacijske in družbene. Izvirni prispevek pričujočega dela je v tem, da smo pri

obravnavi in konstruiranju pojma sposobnosti upoštevali vse dejavnike po shematskih skupinah dejavnikov in tako zagotovili celovitost. Ta celovitost zagotavlja, da lahko kakršenkoli bodoči dejavnik, ki se v družbi pojavi, uvrstimo v konceptualni model. Hkrati smatramo, da je izvirnost v smislu opredeljevanja dejavnikov in ne rezultatov. Na dejavnikih se gradijo lastnosti organizacij, ki smo jo opredelili kot sposobnost, torej lastnost, usmerjeno v rezultate. Obenem moramo zaključiti, da je ugotovitev našega dela v smislu celovitosti takšna, da je lahko določena lokalna enota visoko sposobna le v eni skupini in šibka v drugih. To je strateško tvegano, saj če se dejavniki iz tiste skupine poslabšajo (npr. ekonomska ali politična situacija), se bo skupna sposobnost preveč zmanjšala. Zato je za lokalne enote dobro, da imajo dejavnike iz vseh skupin med sabo uravnotežene in da se krepijo na vseh področjih. Tako nihanje v eni skupini ne bi povzročilo nihanja v skupni upravljavski sposobnosti.

Lokalna demokracija, kot smo prikazali, ima širši družbeni pomen od lokalnega okolja. Zmožnosti političnih inovacij presegajo obstoječe družbene paradigme in poudarjajo značilnosti lokalnih demokracij. Bližina med oblastnimi strukturami in prebivalci, odzivnost oblasti, odprtost delovanja so značilnosti političnih sposobnosti. V primeru nizke stopnje sposobnosti se s strani lokalnih prebivalcev povečajo zahteve po večji reprezentativnosti, policy participaciji in uspešnosti ter učinkovitosti. Zlasti v spremenjenih ekonomskih okoliščinah, ki terjajo nove rešitve na področju demokracije. Kot posledica procesov globalizacije se lahko lokalne skupnosti ali demokratične prakse v teh prenašajo, ne glede na neposredno geografsko bližino. Upravljavska sposobnost ima tako tudi demokratično dimenzijo, ki jo izražamo skozi politične dejavnike.

Politični dejavniki temeljijo na politični naravi lokalnih skupnosti, kje potekajo procesi oblikovanja javnih politik ter odločanja. Ti dejavniki sposobnosti zagotavljajo pripadnost lokalnim skupnostim (preko politične avtoritete in legitimnosti), optimalno izrabo virov (politične prioritete), menedžeriranje sprememb (anticipacija dogajanja okolju), konsezualnost in kooperativnost. Kategorije, ki smo jih opredelili pri političnih dejavnikih, so: participacija, legitimnost, transparentnost, konsenzualnost, odprtost, odzivnost, zmožnost povezovanja ter sodelovanje z državno ravnijo. Že prikazano vladovanje je v našem delu vključeno v obravnavo sposobnosti. Politične strukture in politični menedžment, ki so povezani z upravnim menedžmentom, so povezani s sposobnostjo. Politične strukture, ne glede na omrežni način delovanja, ohranjajo najvišjo stopnjo odgovornosti za sprejete odločitve. Ta temelji na demokratični legitimnosti in se potrjuje skozi participativne načine delovanja. Izraba virov skupnosti, tako javnih kot zasebnih, je sposobnost, ki jo mora ustvariti za del delovanja lokalnih samoupravnih skupnosti. Družbene spremembe, ki so jim podvržene lokalne skupnosti, predstavljajo vplive okolja, ki jih morajo zaznati nosilci političnih procesov, ter jih upoštevati pri snovanju politik. Te politike vsebujejo odgovore na probleme, ki jih na lokalni ravni zaradi bližine med oblastjo in prebivalci rešujejo s konsenzom in kooperativnostjo. Nosilci političnih funkcij morajo tako biti snovalci konsenzov, politični inovatorji, družbeni katalizatorji, nosilci sprememb ter povezovalci sistemov.
Ekonomski vidik sposobnosti lokalnih samoupravnih skupnosti poudarja ekonomske vire, ki so na voljo v lokalnih skupnosti. Na lokalno ekonomsko okolje vplivajo ekonomske razmere na lokalni ravni in tudi v globalnem prostoru. Ravno tako imajo

ekonomske razmere v državi vpliv na lokalne skupnosti. Na lokalnem nivoju smo obravnavali ekonomsko moč prebivalcev- občanov, samoupravne lokalne skupnosti – občine, in lokalnega gospodarstva. Vse to vpliva na upravljavsko sposobnost s tega vidika. Pri lokalnih javnih službah in javnih storitvah je pomembna ekonomija obsega, ki deluje v prid večjim lokalnim skupnostim ali združevanju določenih funkcij med različnimi enotami. Kategorije, ki spadajo med ugotovitve s tega področja in govorijo o lokalnih ekonomskih dejavnikih sposobnosti, so: proračun in prihodki lokalne skupnosti, finančna avtonomija, ekonomska moč lokalnega gospodarstva (število, rast, dodana vrednost), delovna mesta v lokalni skupnosti, plače in dohodki občanov ter velikost občine (ekonomija obsega). Lokalne skupnosti ustvarjajo pogoje za razvoj gospodarstva v lokalni skupnosti ter lahko preko tega izboljšujejo svojo sposobnost. Finančna moč skupnosti lahko bistveno prispeva k sposobnosti, saj so finančni viri osnova za ustvarjanje lokalnih politik, ki se kažejo v programih ter storitvah. V vsakem primeru so lokalnim skupnostim na voljo omejeni ekonomski viri in z uspešnim finančnim menedžmentom morajo iskati presek zmožnosti in virov. To z vidika ekonomije obsega lahko krepijo tudi z uspešnim povezovanjem z drugimi skupnostmi ob hkratnem ohranjanju avtonomije. Zlasti v času gospodarske krize so tudi pred lokalnimi skupnostmi na tem področju izzivi povečani, saj delijo gospodarsko usodo države in širših skupnosti.

Upravno-organizacijski dejavniki so notranji dejavniki lokalnih samoupravnih skupnosti, ki govorijo o strukturah in procesih znotraj organizacije. Vključujejo ljudi kot najpomembnejši vir organizacije. Upravljanje s človeškimi viri, ki imajo strokovna znanja, je osrednji dejavnik v tej skupini. Poleg tega smo ugotovili, da govorimo o menedžmentu politik, virov in programov. V prvem primeru govorimo o tem, kaj in zakaj naj bo narejeno. Nato, kako je lahko narejeno. In z vidika programov, kako to narediti. Javni menedžment, ki ga prištevamo v to področje, je menedžment, ki poteka v javnih organizaciji in ima klasične prvine načrtovanja, organiziranja, vodenja in nadziranja. Ustvarja organizacijsko strukturo, v svoje delovanje sprejema in vključuje vplive okolja na organizacijo ter izkorišča priložnosti v okolju. Menedžerska sposobnost v javnem sektorju vključuje finančni menedžment, kadrovski menedžment, menedžment virov ter menedžment informacijske tehnologije. Za te dejavnike so pomembni uspešnost, učinkovitost ter doseganje rezultatov in ciljev. Kategorije, ki smo jih vključili na tem področju, so: kadrovski viri, menedžment, vodenje, splošna usposobljenost uprave, strokovna znanja ter usklajenost. Na tem področju je pomembna tudi zmožnost vzpostavljanja uspešnih povezav z drugimi organizacijami, izvajanje koordinacijskih procesov za reševanje problemov, koordinacija med ločenimi organizacijskimi funkcijami ter mehanizmi za organizacijsko-institucionalno učenje. V tej skupini smo upoštevali sposobnosti upravljanja in sposobnosti izvajanja politik. Med zaključki pa lahko poudarimo, da je bistven menedžment človeških virov, ki s svojim znanjem, veščinami in izkušnjami tvori jedro upravno-organizacijskih dejavnikov upravljavske sposobnosti lokalnih samoupravnih skupnosti.

Družbeni dejavniki v lokalni skupnosti so dejavniki iz lokalnega okolja, ki poleg javnih organizacij predstavljajo tudi zasebno civilno sfero ter posameznike. Civilna družba se v skladu z načeli vladovanja aktivno vključuje v delovanje skupnosti tudi glede političnih in razvojnih vprašanj. Je nosilec sorazmerno manjše družbene odgovornosti,

pridobiva pa na družbeni moči, kar predstavlja v lokalni skupnosti izziv, ki ga mora javna oblast reševati. Sposobnost skupnosti je odvisna od mnogih vplivov, kamor uvrščamo stabilnost, varnost, stopnjo poznavanj ljudi med seboj, porazdelitev virov in povezanost. Kategorije, ki smo jih vključili v konceptualni model sposobnosti, so: razvitost družbenih dejavnosti (civilna družba, posamezniki), vloga in sodelovanje občine na regijskem in državnem nivoju, socialni kapital, odprtost delovanja in preseganje normativov delovanja. Sposobnost na področju družbenih dejavnikov govori o zaupanju in povezanosti v skupnosti. Stopnja družbene kohezivnosti je dejavnik, ki vpliva na rezultate delovanja skupnosti kot celote. Ravno tako smo pri modelu upoštevali, da med naloge, ki pridobivanju na pomenu na lokalnem nivoju, spada vodenje skupnosti. Skupnost na lokalnem nivoju je tesneje povezana kot na višjih ravneh. Ravno tako obstaja določena stopnja skupne zavesti in identitete, ki opredeljuje lokalno enoto. Upravljavska sposobnost v svoji celovitosti vključuje tudi te družbene vidike, ki zaradi poudarka lokalne demokracije v smislu participativnosti pridobiva na pomenu zlasti na lokalnem nivoju.

Lokalna demokracija s holističnega družbenega pogleda presega lokalne meje in vpliva na širše demokratične procese v družbi. To še povečuje pomembnost upravljavske sposobnosti, ki omogoča, da se uresničijo vse zmožnosti participacije, demokracije in učinkovitosti, sicer uveljavljene na lokalnem nivoju tudi širše. Demokratičnost se iz lokalnega nivoja širi na državni nivo, in tako se lahko prenašajo inovativne politične prakse. Aktivno državljanstvo, izhajajoč tudi iz zavesti o skupnosti, se lahko udejanji z ustrezno ravnijo upravljavske sposobnosti lokalnih enot.

Pri obravnavi upravljavske sposobnosti je bila empirično potrjena postavljena trditev, da le lokalne samoupravne skupnosti z dovolj visoko usposobljenostjo lahko zagotavljajo celovite javne storitve na lokalni ravni. To je hkrati tudi ena izmed utemeljitev za obstoj lokalnih enot. Poleg etične utemeljitve, da lahko urejajo samostojno lokalne zadeve, ki se tičejo njihovih interesov je pomembna tudi utilitaristična utemeljitev v smislu koristnosti lokalnega urejanja. Ta temelji na učinkovitosti, ki poleg učinkovitih procesov vključuje tudi ekonomsko učinkovito izrabo virov. Problematično z vidika lokalnih skupnosti in hkrati odločilno ozko grlo sposobnosti je odločitev državne ravni glede stopnje avtonomije, ki jo izpelje pri postavitvi sistema lokalne samouprave. Načelo subsidiarnosti mora biti uravnoteženo z načelom koneksitete, da lahko govorimo o smiselnih, racionalnih in utemeljenih enotah lokalne samouprave, ki avtonomno prevzemajo zaupane ji naloge.

Konceptualni model upravljavske sposobnosti je predstavljal raziskovalni model za izvedbo empirične raziskave na podlagi postavljenih raziskovalnih hipotez. Vsi dejavniki so bili v delu empirične raziskave operacionalizirani in izmerjeni na primeru občin Republike Slovenije. Rezultati so bili pridobljeni s terensko raziskavo med slovenskimi občinami in javno dostopnimi podatki o občinah. Od obstoječih 211 občin se jih je odzvalo 114, kar pomeni 54 % vzorec, ki je glede na velikost in geografsko lego občine reprezentativen.

Osnovna raziskovalna hipoteza, izpeljana iz raziskovalnega modela, je bila postavljena v razmerju med dejavniki usposobljenosti in vidikom širine rezultatov. V empiričnem

raziskovalnem delu naše raziskave je bila preverjena povezava med stopnjo upravljavske sposobnosti ter celovitostjo spektra javnih storitev občin v Republiki Sloveniji. Osnovna raziskovalna hipoteza se je glasila, da le občine z visoko upravljavsko sposobnostjo lahko nudijo svojim občanom celovit spekter javnih storitev. Ta hipoteza je bila potrjena in tako potrjena pomembnost opredeljene upravljavske sposobnosti na izvajanje resornih politik oz. javnih storitev z relevantno opredeljenih področij delovanja občin v Republiki Sloveniji. Za celovit spekter javnih storitev so bili upoštevani: gospodarska politika, stanovanjska politika, socialne politike, politika izobraževanja odraslih ter nadzora javnega reda na lokalni ravni. S statističnimi metodami je bila dokazana pozitivna povezanost, da boljša upravljavska sposobnost, izmerjena skozi dejavnike, pomeni višjo celovitost spektra javnih storitev. Poleg osnovne raziskovalne hipoteze smo postavili dve pomožni raziskovalni hipotezi. Prva pomožna raziskovalna hipoteza govori o vplivu politične stabilnosti na raven upravljavske sposobnosti in je bila potrjena. Ravno tako smo potrdili drugo pomožno raziskovalno hipotezo, da avtonomija lokalnih skupnosti pozitivno vpliva na sposobnost oz. da nižanje avtonomije ustvarja upravljavsko nesposobne občine.

Pričujoče delo ima teoretične in praktične zaključke ter sklepe. Bistveno je, da je bila upravljavska sposobnost opredeljena kot pojem, ki govori o tem, ali so občine sposobne opravljati svojo družbeno vlogo oz. poslanstvo v skladu z značilnostmi lokalne demokracije in lokalnih skupnosti. Ali so sposobne oblikovati in izvajati lokalne politike? Ali imajo zadostne finančne in druge vire na voljo? Ali imajo sposobne upravno organizacijske procese in strukture? Ali imajo takšno lokalno družbeno okolje, ki s sodelovanjem in zaupanjem ustvarja lokalno skupnost? Vse to po ugotovitvah našega dela opredeljuje upravljavsko sposobnost skozi štiri skupine dejavnikov: politične, ekonomske, upravno-organizacijske in družbene. Ugotovljeno je, da ti dejavniki delujejo kot kompleksna celota in krepiti se morajo vsi, če želimo, da je v strateškem smislu zagotovljena zadostna lokalna upravljavska sposobnost. To je hkrati tudi naloga države, ki s sistemom lokalne samouprave vse to opredeljuje in hkrati lahko predstavlja največjo oviro krepitvi sposobnosti lokalnih enot. Med praktičnimi zaključki na osnovi empirične raziskave občin Republike Slovenije lahko poudarimo potrditev raziskovalne hipoteze, da le občine z višjo ravnijo upravljavske sposobnosti nudijo občanom širši spekter javnih storitev. To je ugotovitev, povezana s smiselnostjo obstoja upravljavsko manj sposobnih občin ki same ne zmorejo zagotavljati dobrin, zaradi katerih občine sploh obstajajo in opravičujejo svoj družbeni obstoj in družbeno vlogo. Tako lahko zaključimo, da je pojem upravljavske sposobnosti uporaben kot orodje za analize in razmišljanje o reformi lokalne samouprave s ciljem, da imajo občine takšne pogoje, da lahko opravljajo svoje poslanstvo. V času globalizacije in potrošništva so pričakovanja prebivalcev visoka, in tako se tudi položaj in vloga lokalnih skupnosti spreminja. Njihova upravljavska sposobnost zlasti v skladu z načelom univerzalne pristojnosti ter vrednotami avtonomije, svobode ter učinkovitosti postaja ključna za doseganje blaginje prebivalcev lokalnih skupnosti. Etična in utilitaristična utemeljitev se prepletata in le lokalne enote z visoko upravljavsko sposobnostjo lahko utemeljijo svoj obstoj. S konceptualnim modelom smo analitično razdelali in sintetično prikazali, kaj je pomembno za sposobnost ter tako nakazali niz praktičnih možnosti za njeno krepitev. Tako je na voljo širok nabor ukrepov za krepitev posamezne skupine dejavnikov, ki delujejo kot celota. S tem smo prispevali k boljšemu razumevanju tega

področja, ki ima pomembno družbeno vlogo. Le-ta se bo v prihodnje zaradi prikazane narave procesov globalizacije še krepila. Tako je konceptualni model izhodišče za nadaljnje izboljšave. Hkrati je dobro izhodišče za nadaljnje empirične raziskave ter tako omogoča nadaljnjo krepitev teoretičnih in praktičnih spoznanj področja lokalne samouprave.

Literatura

Aberbach, Joel, Robert Putnam in Bert Rockman. 1981. *Bureauracts and Politicians in Western Democrasies*. London: Cambridge.

Addison, J. Helen. 2009. *Is Administrative Capacity a Useful Concept? Review of the Application, Meaning and Observation of Administrative Capacity in Political Science Literature*. Dostopno prek: http://personal.lse.ac.uk/addisonh/Papers/AC_Concept.pdf (30.maj 2013).

Agranoff, Robert inMichael McGuire. 2003. *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments.* Washington, DC: Georgetown University Press.

Almond, Gabriel A., Bingham G. Powell, Dalton J. Rusell in Kaare Strom. *Comparative Politics Today: A World View*. 2008. New York: Pearson Longman.

Andrew, Caroline in Michael Goldsmith. 1998. From Local Government to Local Governance: And Beyond? *International Political Science Review*19 (2): 101–117.

Andrews, Rhys in Boyne A. George. 2009.Size, Structure and Administrative Overheads: An Empirical Analysis of English Local Authorities. *Urban Studies* 46 (4):739 –759.

--- 2010. Capacity, Leadership and Organizational Performance: Testing the Black Box Model of Public Management. *Public Administration Review* 70 (3): 443–453.

--- 2011. Corporate Capacity and Public Service Performance. *Public Administration* 89 (3): 894–908.

Andrews, Rhys, George A. Boyne, Kenneth J. Meier, Laurence O'Toole Jr in Richard M. Walker. 2005. Representative Bureaucracy, Organizational Strategy, and Public Service Performance: An Empirical Analysis of English Local Government. *Journal of Public Administration Research and Theory* 15: 489–504.

Andrews, Rhys, Richard Cowell, James Downe, Steve Martin in David Turner. 2008. Supporting Effective Citizenship in Local Government: Engaging, Educating and Empowering Local Citizens. *Local Government Studies* 34 (4): 489–507.

Andrews, Rhys. 2011. Exploring the Impact of Community and Organizational Social Capital of Government Performance: Evidence from England. *Political Research Quarterly* 64 (4): 938–949.

Andrews, Rhys, George A. Boyne, and Richard M. Walker. 2006. Strategy content and organizationalperformance: An empirical analysis. *Public Administration Review* 66: 52–66.

Argyis, Chris. 2004. *On Organizational Learning*. 2nd ed. Oxford: Blackwell Business.

Aristotle. 1992. *The Politics*. London: Penguin Books

Asquer, Alberto. 2010.Implementing Fiscal Decentralization: A Case Study of a Regional Tax Agency in Italy. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 23 (4): 609–621.

Avellaneda, Claudia N. 2008. Municipial Performance: Does Mayoral Quality Matter. *Journal of Public Administration Research and Theory* 19: 285–312.

Avineri, Shlomo in Avner de-Shalit. 2004. *Komunitarizem in Individualizem*. Ljubljana: Založba Sophia.

Back, Hanna in Axel Hadenius. 2008. Democracy and State Capacity: Explorin a J-Shaped Relationship. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 21: 1–24.

Bačlija, Irena. 2010. *Urbani menedžment:koncept, dimenzije in orodja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2012. Novi javni menedžment v slovenskih občinah. V *Upravljavska sposobnost slovenskih občin primeri dobrih praks*, ur. Miro Haček, 29–44. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Bahovec, Igor. 2005. *Skupnosti: teorije, oblike, pomeni*. Ljubljana: Založba Sophia

Bailey, S. 1999. *Local Government Economics: Principles and Practice*. Basingstoke: MacMillan.

Baker, Keith, Steve Van De Walle in Chris Skelcher. 2011. Citizen Support for Increasing the Responsibilities of Local Government in European Countries: A Comparative Analysis. *Lex-localis – Journal of Local Self-Government* 9 (1):1–21.

Baldersheim, Harald in Hellmut Wollmann. 2006. An Assesment of the Field of Comparative Local Government Studies and a Future Research Agenda. V *The Comparative Study of Local Government and Politics: Overview and Sythesis*, ur. Harald Baldersheim in Hellmut Wollmann, 109–131. Opladen: Barbara Budrich Publishers

Barnett, Neil in David E.A. Crowther. 1998. Community Identity In The Twenty– First Century. A Postmodernist Evaluation Of Local Government Structure.*International Journal of Public Sector Management* 11 (6): 425–439.

Barnett, Neil. 2011. Local Government at the Nexus? *Local Government Studies* 37 (3): 275–290.

Beeri, Itai in Fany Yuval. 2013. New Localism and Neutralizing Local Government: Has Anyone Bothered Asking the Public for Its Opinion. *Journal of Public Administration Research and Theory* 23 (3): 317-330.

Berman, R. David. 1997 . *State and Local Politics*. Armonk: M.E. Sharpe

Bevir, Mark. 2011. Democratic Governance: A Genealogy. *Local Government Studies* 37 (1): 3–17.

Blind, K. Peri. 2007. *Building Trust in Government in the Twenty-First Century*. Working Paper on United Nations Global Forum on Reinventing Government.

Blöchliger, Hansjörg, Claire Charbit, Jose Maria Pinero Campos in Camila Vammalle. 2010. *Sub-central Governments and the Economic Crisis:Impact and Policy Responses*. OECD: Economics Department Working Papers No. 752. Paris: OECD Publishing.

Bochel, Hugh in Catherine Bochel. 2010. Local Political Leadership and the Modernisation of Local Government. *Local Government Studies* 36 (6): 723–737.

Bogason, Peter. 2008. Public Administration Under Postmodern Conditions. *Administrative Theory & Praxis* 30 (3): 359–362.

Bovaird, T. in Loeffler E. 2005. Communities, Trust and Organizational Responses to Local Governance Failure. V *Trust, Risk and Uncertainty*, ur. Watson S.in Watson A., 143–163. New York: Palgrave.

Bowman, Ann O'M inRichard C. Kearney. 1998. Dimensions of State Government Capability. *The Western Political Quartely* 41 (2). 341–362.

--- 2006.*State and Local Government. The Essentials*. Boston: Houghton Mifflin Company.

Boyne, George A. 1996. Competition and Local Government: A Public Choice Perspective. *Urban Studies* 33 (4–5): 703–721.

--- 2003. Sources of Public Service Improvements: a critical review and research agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory* 13 (3): 367–394.

--- 2004. Explaining public service performance: Does management matter? *Public Policy andAdministration* 19: 110–17.

Boyne, George, and Richard M. Walker. 2005. Introducing the ‘‘determinants of performance in publicorganizations’’ symposium. *Journal of Public Administration Research and Theory* 15: 483–8.

Brezovnik, Boštjan, Žan Oplotnik. 2003. *Fiskalna decentralizacija v Sloveniji: oris stanja, problematika in mednarodna primerjava*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.

Brezovnik, Boštjan. 2008. Decentralizacija v teoriji in praksi. *Lex-localis Journal of Local Self-Government* 6 (1): 87–103.

Brezovšek, Marjan in Irena Bačlija. 2010. *Sodobna upravna misel*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Brezovšek, Marjan in Miro Haček. 2004. *Upravna kultura*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Brezovšek, Marjan in Simona Kukovič. 2012. Demokracija in participacija na lokalni ravni (konceptualni vidik).V *Lokalna demokracija IV: Aktualni problemi slovenske lokalne samouprave*, ur. Haček Miro, 19–37. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.

Brezovšek, Marjan. 1996. Teoretičen pojem uprave.*Teorija in praksa* 33 (6): 997–1008.

--- 2005. Pojmovno teoretični okvir razvoja lokalne demokracije. V *Lokalna demokracija I*, ur. Marjan Brezovšek, 3–17. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2009. Racionalnost lokalne samouprave in preučevanje lokalne demokracije.V *Lokalna demokracija III*, ur. Miro Haček, 7–24. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2009a. Lokalna demokracija in politična participacija: Primer Slovenije.V *Lokalna demokracija III*, ur. Miro Haček, 25–49. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Brinkerhoff, W. Derick in Peter J. Morgan.2010. Capacity and Capacity Development: Coping With Complexity. *Public Administration* 30: 2–10.

Brinkerhoff, W. Derick. 2010. Developing Capacity in Fragile States. *Public Administration* 30: 66–78.

Brusis, Martin. 2003. *Developing Governance Capacity*. Strategy Paper for the Transformation Thinkers Conference. Berlin: Center for Applied Policy Research, Bertelsman Foundation.

Bučar, France. 1981. *Upravljanje*. Ljubljana: Cankarjeva založba

Burgess, Philip M. 1975. Capacity Building and the Elements of Public Management. *Public Administration Review*35 (Special Issue): 705–716.

Burns, Danny. 2000. Can Local Democracy Survive Governance. *Urban Studies* 37 (5–6): 963–973.

Chan, S. Hon in David H. Rosenbloom. 2010. Four Challenges to Accountability in Contemporary Public Administration: Lessons From the United States and China. *Administration & Society* 42 (1S): 11S–33S.

Chandler, A. James. 1989. The Liberal Justification for Local Government: Values and Administrative Expediency. *Political Studies* 37: 604–611.

--- 2008. Liberal Justifications for Local Government in Britain: The Triumph of Expendiency over Ethics. *Political Studies* 56: 355–373.

Chandler, Jim. 2010. A Rationale for Local Government. *Local Government Studies*. 36 (1) :5–20.

Charbit, C. in Michalun M. 2009. *Mind the gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levelsof Government.* OECD Working Papers on PublicGovernance 14. Pariz: OECD Publishing.

Chaskin, J. Robert.2001. Building Community Capacity. A Definitional Framework and Case Studies from a Comprehensive Community Initiative. *Urban Affairs Review* 36 (3): 291–323.

Cheung, B.L. Anthony. 2005. State Capacity in Honk Kong, Singapore and Taiwan: Coping with Legitimation, Integration and Performance. V *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, ur. Martin Martin in Jon Pierre, 225–254. Basingtone UK: Palgrave Macmillan.

--- 2009. A Response to »Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century«.*Public Administration Review* 69 (6): 1034–1036.

Chhotray, Vasudha in Gerry Stoker. 2010. *Governance Theory and Practice. A Cross-Disciplinary Approach.* Hampshire: Palgrave Macmillan.

Christensen, Robert K. in Beth Gazley. 2008. Capacity for Public Administration: Analysis of Meaning and Measurement. *Public Administration and Development* 28: 265–279.

Christopher, Politt in Geert Bouchaert. 2011. *Public Management Reform: A Comparative Analysis, New Public Management, Governance and Neo-Weberian State.*Oxford University Press UK.

Cities of the Future. Global Competition, Local Leadership. 2005. Price Waterhouse Copers. Dostopno prek: http://www.pwc.com/en_GX/gx/government-public-sector-research/pdf/cities-final.pdf (23. april 2012).

Clarke, Susan E. 2006. Globalisation and the Study of Local Politics: Is The Study of Local Politics Meaningful in a Global Age?. V *The Comparative Study of Local Governmentand Politics: Overview and Sythesis*, ur. Harald Baldersheim in Hellmut Wollmann, 33–65. Opladen: Barbara Budrich Publishers.

Cohen, John M. 1995. Capacity Building in the Public Sector: a Focused Framework for Analysis and Action. *International Review of Administrative Sciences* 61: 407–422.

Coleman James S. 2004. Socialni kapital. V *Kompendij socioloških teorij* (2. Dopolnjena izdaja), ur. Frane Adam in Matevž Tomšič, 383–401. Ljubljana: Študentska založba.

Crick, Bernard. 1964. Narava politične vladavine. V *Kaj je politika*, ur. Adolf Bibič, 57–73. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.

Daemen, Harry in Linze Schaap. 2012. Puzzles of Local Democracy. V *Renewal in European Local Democracies. Puzzles, Dilemmas and Options*ur. Linze Schaap in Harry Daemen, 9–26. Wiesbaden: Springer VS.

Daft, Richard L. 2000. *Management.* 5th ed. Forth Worth: The Dryden Press.

Dahl, Robert A. in Edward R. Tufte. 1973.*Size and Democracy. The Politics of Smaller European Democracies.*Stanford: Stanford University Press.

Dahl, Robert A. 1991. Kaj je politika? V *Kaj je politika*, ur. Adolf Bibič, 45–56. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.

Davey, Kenneth. 2012. *Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future*. Strasbourg: Council of Europe: Centre of Expertise for Local Government Reform.

De Vries, Michiel S. 2000. The Rise and Fall of Decentralization: A Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries. *European Journal of Political Research* 38 (2): 193–224.

Debelak, Slavko. 1997. Prenova slovenskega upravnega sistema na poti v Evropo. V*Zbornik znanstvenih razprav,* ur. Niko Abrahamsberg, 35–41. Ljubljana: Visoka upravna šola.

Denhardt, Robert B. 1991. *Public administration: an Action Orientation*. California: Pacific Grove.

--- 2002. Trust as Capacity: The Role of Integrity and Responsiveness. *Public Organization Review: A Global Journal* 2: 65–76.

Denhardt, Robert B in Vinzant J. Denhardt. 2000. The New Public Service: Serving Rather Than Steering. *Public Administration Review* 60 (6): 549–559.

Denhardt, Robert B., Janet V. Denhardt inTara A. Blanc. 2013. *Public Administration: An Action Orientation* (7th Edition). Boston: Wadsworth Cengage Learning.

Dollery, Brian, Lin Crase, Bligh Grant. 2011. The Local Capacity, Local Community and Local Governance Dimensions of Sustainability in Australian Local Government. *Commonwealth Journal of Local Governance* 8/9: 162–183.

Donahue, Amy, Sally Selden in Patricia Ingraham. 2000. Measuring Government Management Capacity: A Comparative Analysis of City Human Resources Management Systems. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (2): 381–411.

Della Porta, Donatella. 2003. *Temelji politične znanosti*. Ljubljana: Založba Sophia.

Dragos, Dacian C. in Bogdana Neamtu . 2010. Reforming Local Public Administration in Romania: Trends and Obstacles. *International Review of Administrative Sciences* 76 (4)*:* 629–649.

Drucker, Peter F. 2001. *Managerski izzivi v 21. stoletju*. Ljubljana: GV Založba.

Dunn, William N. in David Y. Miller. 2007. A Critique of the New Public Management and The Neo-Weberian State: Advancing A Critical Theory of Administrative Reform. *Public Organization Review* 2007 (7): 345–358.

Edwards, Arthur. 2012. Tensions and New Connections between Participatory and Representive Democracy in Local Governance. V *Renewal in European Local Democracies. Puzzles, Dilemmas and Options*, ur. Schaap Linze in Daemen Harry, 55–77. Wiesbaden :Springer VS.

Etzioni, Amitai. 1994. *The Spirit of Community: The Reinvention of American Society*. New York: Simon & Schuster.

Evropska listina lokalne samouprave. Dostopno prek: http://www.svetevrope.si/sl/dokumenti_in_publikacije/konvencije/122/ (12. marec 2011).

Farazmand, Ali. 2002. Administrative Ethics and Professional Competence: Accountability and Performance under Globalization. *International Review of Administrative Sciences* 68 (1): 127–143.

Farazmand, Ali. 2004. Innovation in Strategic Human Resource Managament: Building Capacity in the Age of Globalization. *Public Organization Review: A Global Journal* 4 (1): 3-24.

--- 2009. Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century. *Public Administration Review* 69 (6) 1007–1020.

Fard, Danae Hasan. 2009. An Administrative Manifesto for Survival in the Twenty-First Century. *Public Administration Review* 69 (6): 1025–1027.

Feiock, Richard C. in Kim, Jae Hoon. 2000. Form of Government, Administrative Organization and Local Economic Development Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 11 (1): 29–49.

Fenwick, John in Karen J. Miller. 2012. Political Management and Local Performance: a testing relationship? *International Journal of Public Sector Management* 25 (3): 221–230.

Ferfila Bogomir in Polonca Kovač. 2000. *Javne politike in javna ekonomika*. Ljubljana. Fakulteta za družbene vede.

Ferlie, Ewan, Lynn Ashburner, Louise Fitzgerald in Andrew Pettigrew.1996. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.

Fink Hafner, Danica. 2007. Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike. V *Uvod v analizo potik*, ur. Fink Hafner Danica, 10–30.Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Fleurke, Frederik in Rudie Hulst. 2006. A Contingency Approach to Decentralization. *Public Organization Review* 6 (1): 37–56.

Forbes, Melissa, and Laurence E. Lynn, Jr. 2005. How Does Public Management Affect Government Performance?Findings from International Research. *Journal of Public Administration Research and Theory* 15 (4): 559 –584.

Freitag, Markus. 2006. Bowling The State Back In: Political Institutions and the Creation Of Social Capital. *European Journal of Political Research* 45 (1): 123–152.

French, Edward in Doug Goodman. 2011. An Assessment of the Current and Future State of Human Resource Management at the Local Government Level. *Review of Public Personnel Administration* 32 (1): 62–74.

Friedman, Thomas L. 2005. *The World is Flat:A Brief History of 21 Century*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

Game, Chris. 2006. Comprehensive Performance Assesment in English Local Government. *International Journal of Productivity and Performance Management* 55 (6): 466–479.

Gargan, John J. 1981. Consideration of Local Governemnt Capacity. *Public Administration Review* 41 (6): 649–658.

--- 1987. Local Government Financial Management Capacity: A Political Perspective. *Public Administration Quarterly* (Fall 1987): 246–276.

Gilchrist, Alison. 2006. Partnership and Participation: Power in Process. *Public Policy and Administration* 21 (3): 70–85.

Gissendanner, Scott. 2004. Mayors, Governance Coalitions and Strategic Capacity. *Urban Affairs Review* 40 (1): 44–77.

Goldsmith, Michael J. in Edward C. Page. 2010. *Changing Government Relations in Europe. From localism to intergovernmentalism*. London in New York: Routledge.

Goldsmith, Michael J. 2006. From Community to Power and Back Again? V *The Comparative Study of Local Government and Politics: Overview and Sythesis*, ur. Harald Baldersheim in Hellmut Wollmann, 11–25. Opladen: Barbara Budrich Publishers.

Grafenauer, Bogo. 2000. *Lokalna samouprava na Slovenskem*. Maribor: Pravna fakulteta.

Grafenauer, Božo in Boštjan Brezovnik. 2006. *Javna uprava*. Maribor: Pravna fakulteta.

Graham J., Amos B. in Plumptre T. 2003. *Principles of Good Governance in the 21st Century*. Ottawa: Institute on Governance.

Grindle, Merilee S. in Mary E. Hilderbrand. 1995. Building sustainable capacity in the public sector: what can be done. *Public Administration and Development* 15 (5): 441–463.

Grindle, Merilee S. 2006. Modernising Town Hall: Capacity Building with a Political Twist. *Public Administration and Development* 26 (1): 55–69.

Haček, Miro, Marjan Brezovšek in Irena Bačlija. 2008. *Upravljavska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Haček, Miro. 2001. *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2005. *Politika Birokracije*. Ljubljana: Modrijan.

--- 2009. *Politiki in visoki javni uslužbenci:Kdo vlada*? Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2009b. Upravno – Politični odnosi v slovenskih občinah:Empirična raziskava. V *Lokalna demokracija III*, ur. Miro Haček, 157–172. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2012. *Slovenija, država majhnih in šibkih občin?* V Lokalna demokracija IV: Aktualni problemi slovenske lokalne samouprave, ur. Miro Haček, 65–82. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.

Hafteck, Pierre. 2003.An Introduction to Decentralized Cooperation: Definitions, Origins and Conceptual Mapping. *Public Administration and Development* 23: 333–345.

Hale, Kathleen in Christa D. Slaton. 2008. Building Capacity in Election Administration: Local Responses to Complexity and Interdependence. *Public Administration Review* 68 (5): 839–849.

Hall, John S. 2002. Reconsidering the Connection between Capacity and Governance. *Public Organization Review: A Global Journal* 2: 23–43.

Hall, Jeremy L. 2008. Assesing Local Capacity for Federal Grant-Getting. *The American Review of Public Administration* 38 (4): 463–479.

Hambleton, Robin. 1988. Consumerism, Decentralization and Local Democracy. *Public Administration* 66 (2): 125–147.

--- 2000. Modernising Political Management in Local Government. *Urban Studies* 37 (5-6): 931–950.

Hankla, Charles in William Downs. 2010. Decentralisation, Governance and the Structure of Local Political Institutions: Lessons for Reform? *Local Government Studies* 36 (6): 759–783.

Haus, Michael in David Sweeting. 2006. Local Democracy and Political Leadership: Drawing a Map. *Political Studies* 54 (2): 267–288.

Haus, Michael, Hubert Heinhelt in Stewart Murray. 2005. *Urban Governance and Democracy*. *Leadership and community involvement*. New York: Routledge.

Haus, Michael, Jan Erling Klausen. 2011. Urban Leadership and Community Involvement: Ingredients for Good Governance. *Urban Affairs Review* 47 (2): 256–279.

Hayward, Tansy. 2010. Practioners's Perspective – Managing for 2020: An Exploration of Role Interdependence and Balance. *Public Administration Review* 70 (3): 129–136.

Hildreth, Paul. 2011. What Is Localism, And What Implications Do Different Models Have For Managing The Local Economy? *Local Economy* 26: 702–714.

Holland, Dorothy, Donald M. Nonini, Catherine Lutz, Lesley Bartlett, Frederick Marla McGlathery, Thaddeus C. Guldbrandsen in Enrique G. Murillo jr. 2007. *Local Democracy Under Siege: Activism, Public Interests and Private Politics*. New York and London: New York University Press.

Honadle, Beth W. 1981. A Capacity Building Framework: A Search for Concept and Purpose. *Public Administration Review* 41 (5): 575–580.

--- 2001. Theorethical and Practical Issues of Local Government Capacity in an Era of Devolution. *The Journal of Regional Analysis and Policy* 31 (1): 77–90.

Hou, Yilin, Donald P. Moynihan in Patricia W. Ingraham. 2003. Capacity, Management and Performance. *American Review of Public Administration* 33 (3): 295–315.

Hulst, Rudie, Andre Van Monfort, Arto Haveri, Jenni Airaksen in Josephine Kelly. 2009. Institutional Shifts In Inter-Municipal Service Delivery. *Public Organization Review* 9: 263–285.

Hunold, Christian. 1998. Thinking Locally, Acting Globally: Local Democracy in the Context of Globalization. *Southeastern Political Review* 26 (3): 635–653.

Ingraham, Patricia W. 2007. *In Pursuit of Performance: Management Systems in State and Local Government.* Baltimore:The Johns Hopkins University Press.

Ingraham, Patricia W. in Kneedler A. Donahue. 2000. Dissecting the Black Box Revisited: Characterizing Government Management Capacity.V *Governance and Performance: New Perspectives*, ur. Heinrich C.J. in Lynn L.E., 292–318. Washington DC: Georgetown University Press.

Jeong, Moon-Gi. 2007. Local Political Structure, Administrative Capacity and Revenue Policy Choice. *State and Local Government Review* 39 (2): 213-227.

John, Peter. 2001. *Local Governance in Western Europe*. London: Sage.

--- 2006. Methodologies and Research Methods in Urban Political Science. V *The Comparative Study of Local Government and Politics: Overview and Sythesis*, ur. Harald Baldersheim in Hellmut Wollmann, 67–81. Opladen: Barbara Budrich Publishers

Jones, George in John Stewart. 2012. Local Government: the past, the present and the future. *Public Policy and Administration* 27 (4): 346–367.

Južnič Stane. 1989. *Politična kultura*. Maribor. Založba Obzorja.

Kaplan, Robert D.2000. *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post Cold War*. New York: Random House.

Kaučič, Igor in Franc Grad. 2001. *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: GV Založba.

Kernaghan, Kenneth. 2009. Moving Towards Integrated Public Governance: Improving Service Delivery Through Community Engagement. *International Review of Administrative Sciences* 75 (2): 239–254.

Kim, Hong Jae in Nathan Jurey. 2013. Local and Regional Governance Structures: Fiscal, Economic, Equity and Enviromental Outcomes. *Journal of Planning Literature* 28 (2): 111–123.

Kioko, Sharon N., Justin Marlowe, David S.T. Matkin, Michael Moody, Daniel L. Smith in Zhirong J. Zhao. 2011. Why Public Financial Management Matters. *Journal of Public Administration Research and Theory* 21 (1): 113–124.

Kjellberg, Francesco. 1995. The Changing Values of Local Governemnt.*Annals of the American Academy of Political and Social Science* 540: 40–50.

Knafelc, Jana. 2003. Učinkovita, kakovostna in avtonomna občinska uprava. *Lex-localis – Journal of Local Self-Government* 1 (3): 73–90.

Kopričč, Ivan.2012. Consolidation, Fragmentation and Special Statuses of Local Authorities in Europe. *Croatian and Comparative Public Administration* 12 (4): 1175–1196.

Krašovec, Alenka. 2002. *Moč v političnih strankah*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Krishna, Anirudh. 2003. Partnerships Between Local Governments and Community Based Organisations: Exploring the Scope for Synergy. *Public Administration and Development* 23 (4): 361–371.

Kuhlmann, Sabine. 2010. Between the State and the Market: Assesing Impacts of Local Government Reforms in Western Europe. *Lex-localis – Journal of Local Self-Government* 8 (1): 1–21.

Kuster Lipicer, Simona. 2009. *Vrednotenje javnih politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Kymlicka, Will. 2005. *Sodobna politična filozofija*. Ljubljana. Založba Krtina.

Laegreid, Per, Koen Verhoest in Jann Werner. 2008. The Governance, Autonomy and Coordination of Public Sector Organizations. *Public Organization Review* 8 (2): 93–106.

Lais, Kathrin in Marianne Penker. 2012. Local Government Budget Stressed by Population Decline? An Analysis of Residual Costs for the Local Communities of Stryria in Austria. *Lex-localis – Journal of Local Self-Government* 10 (2): 111–128.

Lamothe, Meeyoung in Scott Lamothe. 2010. Competing for What?: Linking Competition to Performance in Social Service. *The American Review of Public Administration* 40 (3): 326–350.

Lane, Jan Erik. 1995. *The Public Sector*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.

Lavtar, Roman. 2007. *Sodelovanje prebivalcev v slovenskih občinah: participacija prebivalcev pri odločanju o javnih zadevah na lokalni ravni v Sloveniji.* Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.

--- 2012. Z načeli dobrega upravljanja do upravljavske sposobnosti občin. V *Upravljavska sposobnost slovenskih občin: primer dobrih praks*, ur. Miro Haček, 73–88. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Les, Worrall, Chris Collinge in Tony Bill. 1998. Managing strategy in local government. *International Journal of Public Sector Management* 11 (6): 472–493.

Lijphart, Arend. 1977. *Democracy in Plural Societies*. New Haven:Yale University Press.

Lukšič, Igor. 2006. *Politična kultura. Političnost morale*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Lyngstad, Rolv. 2010. Reconsidering Rationales for Local Self-Government – Impacts of Contemporary Changes in Local Decision Making. *Lex-localis – Journal of Local Self-Government* 8 (1): 93-113.

Lynn, Laurence E., Carolyn J. Heinrich in Carolyn J. Hill. 2001. *Improving Governance*. Washington: Georgetown University Press.

Lyons M. 2007. *Place-shaping: a shared ambition for the future of local government – executive summary*.London: Lyons Inquiry into Local Governance.

Madden, Adrian. 2010. The Community Leadership and Place-shaping Roles of English Local Government: Synergy or Tension? *Public Policy and Administration* 25 (2): 175–193.

Makarovič, Matej. 2001. *Usmerjanje modernih družb*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.

March, J.G. in Olsen J.P. 1995. *Democratic Governance*. New York: Free Press.

Martin, Stephen in Peter C. Smith. 2005. Multiple Public Service Performance Indicators: Towards an Integrated Statistical Approach. *Journal of Public Administration Research and Theory* 15: 599–613.

Martin, Steve.1997. Leadership, learning and local democracy: Political dimensions of the strategic management of change. *International Journal of Public Sector Management* 10 (7): 534–546.

---1999. Learning to Modernise: creating the capacity to improve local public services. *Public Policy and Administration* 14 (3): 54–66.

Meier, Kenneth J., Laurence J. O'Toole Jr. in Sean Nicholson-Crotty. 2004. Multilevel Governance and Organizational Performance: Investigating the Political – Bureaucratic Labyrinth. *Journal of Policy Analysis and Management* 23 (1): 31–47.

Meier, Kenneth J., in Laurence J. O’Toole Jr. 2002. Public management and organizational performance: The impact of managerial quality. *Journal of Policy Analysis and Management* 21: 629–43.

Merkel, Wolfgang. 1996. Teorije transformacije: demokratična konsolidacija postavtoritarnih družb. V *Kaj je politika*, ur. Adolf Bibič, 115–128. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.

Michels, Ank in Laurens De Graaf. 2010. Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy. *Local Government Studies* 36 (4): 477–491.

Mill, John Stuart.1995. *O svobodi*. Ljubljana: Založba Krt

Ministrstvo za finance Republike Slovenije 2011. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/statistika/podatki_obcin_o_realiziranih_prihodkih_in_drugih_prejemkih_ter_odhodkih_in_drugih_izdatkih

_splosnega_dela_proracuna_ter_o_realiziranih_odhodkih_in_drugih_izdatkih_posebnega_dela_proracuna/ (06.maj 2013).

Mlinar Zdravko. 1973. *Sociologija lokalnih skupnosti*. Ljubljana: Fakulteta za sociologijo, politične vede in novinarstvo.

--- 2012. *Globalizacija bogati in ali ogroža?* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Morgan, Peter. 2006. *The Concept of Capacity*. *Study on Capacity, Change and Performance*. Maastricht: European Centre for Development Policy Management.

Mouritzen, Poul Erik. 1989. City size and citizens' satisfaction: two competing theories revisited. *European Journal of Political Research* 17 (6): 661–688.

Možina Jože, Rudi Rozman, Miroslav Glas, Mitja Tavčar, Danijel Pučko, Jano Kralj, Štefan Ivanko, Bogdan Lipičnik, Jože Gričar, Meka Tekavčič, Vlado Dimovski, Bogomir Kovač. 2002. *Management: nova znanja za uspeh*. Radovljica: Didakta

Nelissen, Nico. 2002. The Administrative Capacity of New Types of Governance. *Public Organization Review: A Global Journal* 2: 5–22.

Noordhoek, Peter, Raymond Saner. 2005. Beyond New Public Management: Answering the Claims ob Both Politics and Society. *Public Organization Review: A Global Journal* 5: 35–53.

Nyseth, Torrill in Toril Ringholm. 2008. Municipal Response to Local Diversity: Flexiblity in Community Governance. *Local Government Studies* 34 (4): 471–487.

Ogilvy, James A.2002. *Creating Better Futures: Scenario Planning as a Tool for a Better Tomorrow*. Oxford: Oxford University Press

Oplotnik, Žan in Boštjan Brezovnik. 2011. Analiza veljavnega sistema financiranja občin – ZFO 1 stroškovni vidik po programski klasifikaciji. *Gospodarska gibanja* 434: 25–43.

Orr, Kevin in Vince Russ. 2009. Traditions of Local Government. *Public Administration* 87 (3): 655–677.

Osborne, David in Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin Books.

Osborne, Stephen P., Zoe Radnor in Greta Nasi. 2012. A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *American Review of Public Administration* 43 (2): 135–158.

O'Toole, Laurence in Kenneth Meier. 1999. Modeling the Impact of Public Management:Implications of Structural Context. *Journal of Public Administration Research and Theory* 9 (4): 505–526.

Oulasvirta, Lasse in Maciej Turala. 2009. Financial Autonomy and Consistency of Central Government Policy Towards Local Governments. *International Review of Administrative Sciences* 2009 75 (2): 311–332.

Padovani, Emanuele in Eric Scorsone. 2009. Comparing Local Governments Performance Internationally: A Mission Impossible?. *International Review of Administrative Sciences* 75 (2): 219–237.

Padovani, Emanule, Ana Yetano, Rebecca Orelli Levy. 2010. Municipal Performance Measurement and Management in Practice: Which Factors Matter? *Public Administration Quarterly* 34 (4): 591–635.

Page, Edward C in Michael J. Goldsmith. 1987. *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*. London: Sage.

Pandiloska Jurak, Alenka in Uroš Pinterič. 2010. *Analiza lokalnih ekonomskih, normativnih in kadrovskih aktivnosti*. Ljubljana: Založba Vega.

Paterova, Hana.2008. Methods Recommended by the European Commission to help improve Public Administration in the Czech Republic. V*Capacities of Governance in Czech Republic*, ur. Potucek Martin, 21–34. Praga: Matfyzpress.

Pečarič, Mirko. 2013. Some Initiatives for Modernization of Local Democracy. *Lex Localis – Journal of Self Government* 11 (3): 271–291.

Peters, Guy B. in John Pierre. 1998. Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory* 8 (2): 223–243.

Peters, Guy B., Jon Pierre, Tiina Randma-Liiv. 2011. Global Financial Crisis, Public Administration and Governance: Do New Problems Require New Solutions? *Public Organization Review* 11 (1): 13–27.

Peters, Thomas J. in Robert H. Waterman. 1982. *In Search of Excellence.*London: HarperCollinsBusiness.

Pickvance, Chris in Edmond Preteceille. 1991. *State Restructuring and Local Power. A Comparative Perspective*. London: Printer Publishers.

Pierre, Jon. 1999. Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics. *Urban Affairs Review* 34 (3): 372–396.

--- 2009. Reinventing governance, reinventing democracy? *Policy&Politics* 37 (4): 591–609.

Pinterič, Uroš. 2004. *Administrativna sposobnost slovenskih občinskih uprav.* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Poister, Theodore H. in Gregory Streib. 2005. Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades. *Public Administration Review* 65 (1): 45–56.

Poister, Theodore H. 2003. *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations.* San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Polidano, Charles. 2000. Measuring Public Sector Capability. *Work Development* 28 (5): 803–822.

Pollit, Christopher, Johnston Birchall in Keith Putnam. 1998. *Decentralising Public Service Management.* London: Macmillan Press.

Porter, Michael E. 1998. *The Competitive Advantage of Nations*. New York: The Free Press.

Potucek, Martin. 2004. *The Capacities to Govern in Central and Eastern Europe*. Praga: NISPAcee.

Pratchett, Lawrence. 2004. Local Autonomy, Local Democracy and »New Localism«. *Political Studies* 52 (2): 358–375.

Prašnikar, Janez in Žiga Debeljak. 1998. *Ekonomski modeli za poslovno odločanje.* Ljubljana: Gospodarski Vestnik.

Prebilič, Vladimir in Irena Bačlija. 2013. Dynamics of Administrative Capacity in Slovenian Municipal Administrations. *Lex Localis – Journal of Local Self Government* 11 (3): 545–564.

Pusič, Eugen. 1985. *Upravni sistemi I.* Zagreb: Grafički zavod Republike Hrvatske: Pravni fakultet.

Putnam, Robert D. 1993. *Making Demokracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Računsko sodišče Republike Slovenije. 2006. *Priročnik za revizije smotrnosti poslovanja*. Ljubljana: Računsko sodišče Republike Slovenije.

Rakočevič, Slobodan. in Peter Bekeš. 1994. *Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list RS.

Rebernik, Miroslav. 1999. *Ekonomika Podjetja*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.

Reese, Laura A. in Raymond A. Rosenfeld. 2001. *The Civic Culture of Local Economic Development*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Rhodes, R. A. W. 1996. The New Governance: Governing without Government. *Political Studies* 44 (4): 652–667.

Rivenbark, William C. in Janet M. Kelly. 2003. Management Innovation in Smaller Municipal Government. *State and Local Government Review* 35 (3): 196–205.

Roiseland, Asbjorn. 2010. Local Self-Government or Local Co-Governance.*Lex-localis – Journal of Local Self-Government* 8 (2): 133–145.

--- 2011. Understanding Local Governance: Institutional Forms of Collaboration. *Public Administration* 89 (3): 879–893.

Rosenbloom, David H.. 1983. Public Administration Theory and the Separation of Powers. *Public Administration Review* 43 (3): 219–227.

Rosenbloom, David H. in Deul Hahm Sung. 2010. Public Administrative Theory, Performance and Accountability: Problems and Prospects in Diverse Political Environments. *Administration & Society* 2010 42 (1S): 4S–10S.

Rutgers, Mark R. in Hendriekje Van der Meer. 2010. The Origins and Restriction of Efiiciency in Public Administration: Regaining Efficiency as the Core Value of Public Administration. *Administration & Society* 42 (7): 755–779.

Saffell, David C. in Harry Baseheart. 2009. *State nad Local Government. Politics and Public Policies.* Boston: McGraw Hill.

Sandel, Michael. 1984. *Political Theory*. London: Sage Publications.

Savas, E.S. 2000. *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Chatnam House.

Schakel, Arjan H. 2010. Explaining Regional and Local Government: An Empirical Test of the Decentralization Theorem. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 23 (3): 331–355.

Seibel, Wolfgang. 2010. Beyond Bureucracy – Public Administration as Political Integrator and Non – Weberian Thought in Germany. *Public Administration Review* 40 (5): 719–730.

Sellers, Jefferey M. in Lidstrom Anders. 2007. Decentralization, Local Government and the Welfare State. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 20: 609–632.

Sharpe, Larry. 1970. Theories and Values of Local Government. *Political Studies* 18 (2): 153–174.

Smith, B.C. 1996. Sustainable Local Democracy. *Public Administration and Development* 16: 163–178.

Statistični urad Republike Slovenije 2011. Dostopno prek: http://pxweb.stat.si/pxweb/Database/Obcine/Obcine.asp (15.september 2013).

Stewart, John. 2003. *Modernising British Local Government.* Houndmills: Palgrave.

Steyvers, K, Reynaert, H, De Cuerninck, C and Valckew, T. 2006. Mayors in governance: heading forefficiency and democracy. *Local Government Studies* 32 (4): 429–446.

Stoker, Gerry R. 2004. *Transforming local governance*. Basingstoke: MacMillan.
--- 2004a. New Localism, Progressive Politics and Democracy. *The Political Quarterly* S1: 117–129.
--- 2011. Was Local Governance Such a Good Idea? A Global Comparative Perspective. *Public Administration* 89 (1): 15–31.
Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level. Structures and Procedures for Awarding The European Label. Dostopno prek: http://www.coe.int (12. oktober 2012).
Sullivan, Helen. 2007. Interpreting »community leadership« in English local government. *Policy & Politics* 35 (1): 141–161.
Swianiewicz, Pawel. 2010. If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? An East European Perspective. *Local Government Studies* 36 (2): 183–203.
Szirom, Tricia, Zara Lasater, Jim Hyde in Moore Cathy. 2002. *Working Together: Integrated Governance*. Sydney: IPPA.
Šmidovnik Janez. 1985. *Teoretične osnove upravljanja*. Ljubljana: Univerzum.
--- 1995. *Lokalna samouprava.* Cankarjeva založba. Ljubljana.
Teune, Henry. 2002. Globalizing Local Democracy. V *Glocal Localities*, ur. Hočevar Marjan, in Trček Franc, 15–25. Ljubljana: EuroKult.
Tocqueville, De Alexis.1996. *Demokracija v Ameriki*. Ljubljana: Založba Krt.
Tomaževič, Nina. 2011. *Družbena odgovornost in odličnost javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
Tomšič, Matevž. 2002. *Politična stabilnost v novih demokracijah*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
Tonnies, Ferdinand. 1999. *Skupnost in družba. Temeljni pojmi čiste sociologije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
Treven, Sonja. 1998. *Management človeških virov*. Gospodarski vestnik: Ljubljana.
Ustava Republike Slovenije (URS). Ur.l. RS 33/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006, 47/2013. Dostopno prek: http://www.us-rs.si/media/ustava.republike.slovenije.pdf (10. november 2013).
Van de Walle, Steven. 2010. Building Local Communities: Place – Shaping as Nation Building. *Lex-localis – Journal of Local Self-Government* 8 (1): 23–33.
Van den Dool Leon, Hulst van Merlijn in Schaap Linze. 2010. More than a Friendly Visit: A New Strategy for Improving Local Governing Capacity. *Local Government Studies* 36 (4): 551–568.
Verbič, Dušan. 2003. *Management v samoupravni lokalni skupnosti: Organizacijska in informacijska sestavina*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
Verhoest, Koen, Peters Guy, Bouckaert Geert in Verschuuere Bram. 2004. The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review. *Public Administration and Development* 24 (2): 101–118.
Vetter A. 2002. Local political Competence in Europe: A Resource Of Legitimacy For Higher Levels Of Government. *International Journal of Public Opinion Research* 14 (1): 3–18.
Vizjak, Andrej. 2012. *Svetovna praksa občin – Šest temeljev občinske uprave prihodnosti*. Delovni zvezek na seminarju Zlati kamen slovenskih občine 2012.
Vlaj, Stane. 2006. *Lokalna samouprava. Teorija in praksa*. Ljubljana. Fakulteta za upravo.

Vodovnik, Žiga. 2011. Rethinking Democracy: A Discourse on Municipalised Democracy and Translocal Citizenship. *Lex-localis – Journal of Local Self-Government* 9 (2): 163–178.

Vogelsang – Coombs, Valeria in Miller Melisa. 1999. Developing a Governance Capacity of Local Elected Officials. *Public Administration Review* 59 (3): 199–217.

Walker M. Richard in Andrews Rhys.2013. *Local Government Management and Performance: A Review of Evidence*. Working paper presented at Fudan APPAM Meeting: 1–43.

Warner E. Mildred. 1999. Local Government Financial Capacity and the Growing Importance of State Aid. *Rural Development Perspectives* 13 (3): 27–36.

Warner E. Mildred. 2010. The Future of Local Government: Twenty – First – Century Challenges. *Public Administration Review* 70 (1): 145–147.

Waugh L. William Jr. In Hy J. Ronald. 2008. The Administrative, Fiscal and Policymaking Capacities of County Governments. *State & Local Government Review* 20 (1): 28–31.

William, Duncombe in Wilson, Wong. 1988. Building State and Local Government Analytic Capacity: Using Regional Economic Models for Analysis of Public. *State & Local Government Review* 30 (3):165–180.

Wolf F. James in Bryan K. Tara. Identifying the Capacities of Regional Councils of Gevernment. *State and Local Government Review* 41 (1):61–68.

Wollmann, Hellmut. 2006. The Fall and Rise of the Local Community: A Comparative and Historical Perspective. *Urban studies* 43 (8): 1419–1438.

--- 2008. *Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, France and Germany: Between continuity and change, divergence and convergence.* Dostopno prek: www.wuestenrot-stiftung.de/download/local-government (20. marec 2013).

--- 2012. Local Government Reforms in (Seven) European Countries: Beetween Convergent anf Divergent, Conflicting and Complementary Developments. *Local Government Studies* 38 (1): 41–70.

Wright E. Bradley. 2011. Public Administration as an Interdisciplinary Field: Assesing Its Relationship with the Fields of Law, Management and Political Science. *Public Administration Review* 71 (1): 96–101.

Wollmann Helmut in Michael Goldsmith. 1990. Local autonomy as a meaningful analytic concept. *Urban Affairs Quarterly* 26: 3–27.

Wright J. Ward. 1975. Building the Capacities of Municipal Governments. *Public Administration Review* 35 (Special Issue): 748–754.

Yilmaz Serdar, Beris Yakup in Rodrigo Serrano Berthet. 2008. *Local Government Discretion and Accountabilty: A Diagnostic Framework for Local Governance*. Washignton: The World Bank Working Paper No. 113.

Zakon o financiranju občin (ZFO -1A). Ur. l. 57/2008. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis_ZAKO385.html (20. april 2013).

Zakon o lokalni samoupravi (ZLS - UPB2). Ur. l. RS 94/2007. Dostopno prek: http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200794&stevilka=4692 (11. avgust 2013).

Žurga Gordana. 2001. *Kakovost državne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Priloge

PRILOGA A: Anketni vprašalnika za slovenske občine, marec 2013

Občina:________________________________
Število redno zaposlenih v vaši občinski upravi:__

1. Ali število redno zaposlenih zadošča za izvajanje vseh nalog občinske uprave?
1. DA
2. NE. Koliko dodatnih ljudi bi potrebovali:__

Od 1 do 4 oseb	Od 5 do 9 oseb	Od 10 do 15 oseb	Več kot 15 oseb

2. Kakšno izobrazbo ima večina zaposlenih v vaši občinski upravi:

srednjo šolo	višjo ali visoko šolo	fakulteto, magisterij …

3. Ali ima občinska uprava v naprej formalno opredeljene cilje delovanja in pričakovane rezultate dela:
1. DA 2. NE

4. Ali v okviru vaše občinske uprave izvajate kakšen sistem kakovosti:
1. NE
2. DA. In sicer:

ISO standard CAF Drug sistem kakovosti

5. Ali vaša občinska uprava pomaga, svetuje ali kako drugače sodeluje pri delu katerekoli druge občine:
1. DA
2. NE

6. Ali je vaša občina sedežna občina skupne občinske uprave ali drugih skupnih občinskih služb?
1. DA
2. NE

7. Ali imajo zaposleni na občini izdelan kakršenkoli načrt ali program izobraževanj, usposabljanj ali širitve znanj?
1. DA
2. NE

8. Ali sistemsko in načrtno vključujete prebivalce pri delu vaše občinske uprave?
1. NE.

2. DA kako:_internet, glasilo, razgrnitve, okrogle mize________________________

9. Naša občina redno vsaj 1x letno izdaja občinsko glasilo?

1. DA 2. NE

10. Posnetki seje občinskega sveta so predvajane na enega izmed načinov, ki je dostopen občanom (lokalna TV,…)?

1. DA 2. NE

11. Ali lahko ocenite število civilnih iniciativ ali kakršnihkoli organiziranih civilnih skupin v vaši občini v zadnjih štirih letih:

1. NOBENE
2. Od 1 do 2 civilni iniciativi
3. Od 3 do 5 civilne iniciative
4. Več kot 5 civilnih iniciativ.

12. Ali imajo v vaši občini sedež enote državnih institucij ali ministrstev (upravna enota, CSD, inšpekcije, bolnišnice?

1. DA 2. NE

13. Ali imajo v vaši občini enote delovanja regijski javni zavodi (muzeji, galerije,…)?

1. DA 2. NE

14. Ali ste v vaši občini v zadnjih štirih letih gradili komunalno opremo za poslovno/obrtno cono/območje?

1. DA
2. NE

15. Ali ste v vaši občini v zadnjih štirih letih gradili poslovne prostore za namen gospodarstva?

1. DA
2. NE

16. Ali ste v vaši občini v zadnjih štirih letih s finančnimi spodbudami pomagali gospodarstvu?

1. DA
2. NE

17. Ali ste v občini v zadnjih štirih letih komunalno opremljali parcele za individualno stanovanjsko gradnjo?

1. DA. Ocena velikosti___30 hiš__________
2. NE

18. Ali ste v zadnjih štirih letih kupovali ali gradili oz. pridobili neprofitna stanovanja v vaši občini?

1. DA. Število stanovanj______________
2. NE

19. Ali je vaša občina ustanovitelj ali soustanovitelj organizacije, ki se ukvarja z izobraževanjem odraslih?

1. DA 2. NE

20. Ali je vaša občina ustanovitelj ali soustanovitelj glasbene šole?

1. DA 2 .NE

21. Ali ima vaša občina na kakršenkoli način organizirano občinsko redarstvo ?

1. DA
2. NE

22. Ali sredstva proračuna za področje sociale v vaši občini zadoščajo za potrebe socialno ogroženih v vaši občini?

1. DA (za nekaj zmanjka)
2. NE

23. Ali v občini sofinancirate programe javnih del?

1. NE
2. DA. Število javnih delavcev 2012 ? ____

24. Ali v občini izvajate kakšne občinske socialne programe za posebne skupine ljudi (starejši, invalidi,…)?

1. NE
2. DA. Koliko teh programov ? _3____

25. Kako ocenjujete potrebe po varstvu starejših občanov vaše občine (ne glede na to,kje in v katerih domovih za starejše so vaši občani?)

1. Potrebe so v celoti zadovoljene
2. Potrebe niso zadovoljene,

26. Ali ima župan na kakršenkoli (strankarsko, programsko, projektno) način oblikovano večinsko koalicijo na občinskem svetu?

1. DA
2. NE

27. Koliko sej v tem mandatu ni sklical župan, ampak občinski svet?

1. Vse je sklical župan
2. Od 1 do 2 seji ni sklical župan
3. Od 3 do 5 sej ni sklical župan
4. Več kot 5 sej ni sklical župan

28. Koliko sklepov, ki jih predlaga župan na občinskem svetu, je sprejetih (vaša ocena)?

1. 100% vseh predlogov
2. Od 95% do 99% predlogov
3. Od 90% do 94%
4. Od 80% do 89%
5. Manj kot 80%.

29. Na kakšen način so sprejeti sklepi na občinskem svetu:

1. Večina sprejetih sklepov je sprejetih soglasno (VSI ZA)
2. Večina sklepov ima manjšinsko nasprotovanje: 10-20% glasov PROTI
3. Večina sklepov ima večje nasprotovanje: 30-40% glasov PROTI
4. Večina sklepov je sprejetih s tesnim preglasovanjem (tik nad 51% ZA)

Na lestvici od 1 do 5 ocenite vaše strinjanje z naslednjimi trditvami (1- sploh se ne strinjam, 5 – popolnoma se strinjam):

TRDITEV	1	2	3	4	5
30.Občinska uprava je usposobljena za vse zakonske naloge občine	1	2	3	4	5
31.Občinska uprava upošteva in deluje v skladu s programom župana	1	2	3	4	5
32.Občinski svet in občinska uprava delujeta partnersko za iste cilje	1	2	3	4	5
33.Občinska uprava uspešno izvede sklepe občinskega sveta	1	2	3	4	5
34.V občinski upravi s sistemom nagrajevanja nagrajujemo uspešne zaposlene	1	2	3	4	5
35.Naša občina občanom zagotavlja visoko stopnjo sodelovanja pri delu občine	1	2	3	4	5

36.Župan se zelo trudi za dosego konsenzualnih rešitev z občani ali skupinami občanov	1	2	3	4	5
37.Naša občina je zelo odzivna na razne pobude občanov	1	2	3	4	5
38.Odločitve župana imajo večinoma zelo visoko stopnjo podpore med ljudmi	1	2	3	4	5
39.Župan opravlja povezovalno funkcijo vseh segmentov v občini	1	2	3	4	5
40.Župan je glavni pobudnik razvoja v občini	1	2	3	4	5
41.Županu občine so na voljo vse bistvene informacije o stanju v občini	1	2	3	4	5
42.Delovanje občine je primerno uravnoteženo glede na različne potrebe ljudi.	1	2	3	4	5
43.V občini izvajamo tudi programe in storitve za občane, ki jih zakonodaja od nas ne zahteva	1	2	3	4	5
44.V naši občini zelo uspešno delujejo društva s področja športa	1	2	3	4	5
45.V naši občini zelo uspešno delujejo društva s področja kulture	1	2	3	4	5
46.V naši občini zelo uspešno delujejo društva s področja dobrodelnih in humanitarnih dejavnosti	1	2	3	4	5
47.Naša občina je po številu prebivalcev dovolj velika za samostojno izvedbo vseh naših zakonskih nalog	1	2	3	4	5
48.Naši občani aktivno sodelujejo pri večjih občinskih vprašanjih (izražanje mnenj, pobud …)	1	2	3	4	5
49.Naša občina ima zelo veliko povezav in stikov z drugimi občinami	1	2	3	4	5
50.Civilna družba je velik in pomemben dejavnik razvitosti naše občine	1	2	3	4	5
51.V naši občini obstaja visoka identifikacija občanov z občino	1	2	3	4	5
52.Našim občanom v veliki večini izpolnimo pričakovanja od občine	1	2	3	4	5
53.Občinski svet in župan delujeta zelo usklajeno v korist občine	1	2	3	4	5
54.Sodelovanje naše občine z državo je dobro in učinkovito	1	2	3	4	5
55.Naša občina je zelo politično stabilna	1	2	3	4	5
56.V občini imamo pristojnost oblikovati svoje potrebne programe in storitve za občane	1	2	3	4	5
57.V občini imamo dovolj finančnih sredstev za oblikovanje svojih programov in storitev za občane	1	2	3	4	5

PRILOGA B: Analiza anketnega vprašalnika z vidika skupine dejavnikov in kazalnikov upravljavske sposobnosti

ŠT	Vprašanje iz anketnega vprašalnik, marec 2013	SKUPINE DEJAVNIKOV	KAZALNIK
12	Ali imajo v vaši občini sedež enote državnih institucij (upravne enote, inšpekcij ...)	DRUŽBENI DEJAVNIKI	Pomen občine v okolju
13	Ali imajo v vaši občini enote regijski javni zavodi (muzeji, galerije, domovi za starejše…)	DRUŽBENI DEJAVNIKI	Pomen občine v okolju
43	V občini izvajamo tudi programe in storitve za občane, ki jih zakonodaja od nas ne zahteva	DRUŽBENI DEJAVNIKI	Širina javnih programov
44	V naši občini zelo uspešno delujejo društva s področja športa	DRUŽBENI DEJAVNIKI	Razvitost civilne družbe
45	V naši občini zelo uspešno delujejo društva s področja kulture	DRUŽBENI DEJAVNIKI	Razvitost civilne družbe
46	V naši občini zelo uspešno delujejo društva s področja dobrodelnih in humanitarnih dejavnosti	DRUŽBENI DEJAVNIKI	Razvitost civilne družbe
48	Naši občani aktivno sodelujejo pri večjih občinskih vprašanjih (izražanje mnenj, pobud …)	DRUŽBENI DEJAVNIKI	Participacija
49	Naša občina ima zelo veliko povezav in stikov z drugimi občinami	DRUŽBENI DEJAVNIKI	Participacija
50	Civilna družba je velik in pomemben dejavnik razvitosti naše občine	DRUŽBENI DEJAVNIKI	Transparentnost
51	V naši občini obstaja visoka identifikacija občanov z občino	DRUŽBENI DEJAVNIKI	Transparentnost
47	Naša občina je po številu prebivalcev dovolj velika za samostojno izvedbo vseh naših zakonskih nalog	EKONOMSKI DEJAVNIKI	Obseg delovanja
8	Ali sistemsko in načrtno vključujete prebivalce pri vašem delu občinske uprave	POLITIČNI DEJAVNIKI	Participacija
9	Ali vaša občina redno vsaj 1x letno izdaja občinsko glasilo	POLITIČNI DEJAVNIKI	Transparentnost
10	Posnetki seje občinskega sveta so predvajane na enega izmed načinov, ki je dostopen občanom	POLITIČNI DEJAVNIKI	Transparentnost
11	Ali lahko ocenite število civilnih iniciativ ali kakršnihkoli organiziranih civilnih skupin v vaši občini	POLITIČNI DEJAVNIKI	Legitimnost
35	Naša občina občanom zagotavlja visoko stopnjo sodelovanja pri delu občine	POLITIČNI DEJAVNIKI	Participacija
36	Župan se zelo trudi za dosego konsenzualnih rešitev z občani ali	POLITIČNI DEJAVNIKI	Konsenzualnost

	skupinami občanov		
37	Naša občina je zelo odzivna na razne pobude občanov	POLITIČNI DEJAVNIKI	Odzivnost
38	Odločitve župana imajo večinoma zelo visoko stopnjo podpore med ljudmi	POLITIČNI DEJAVNIKI	Participacija
39	Župan opravlja povezovalno funkcijo vseh segmentov v občini	POLITIČNI DEJAVNIKI	Konsenzualnos t
40	Župan je glavni pobudnik razvoja v občini	POLITIČNI DEJAVNIKI	Odzivnost
41	Županu občine so na voljo vse bistvene informacije o stanju v občini	POLITIČNI DEJAVNIKI	Legitimnost
42	Delovanje občine je primerno uravnoteženo glede na različne potrebe ljudi.	POLITIČNI DEJAVNIKI	Uravnoteženos t
1	Ali število zaposlenih na občini zadošča za izvajanje vseh nalog občinske uprave	UPRAVNO ORGANIZACIJS KI DEJAVNIKI	Zadostnost kadrovskih virov
2	Kakšno izobrazbo ima večina zaposlenih v vaši občinski upravi	UPRAVNO ORGANIZACIJS KI DEJAVNIKI	Izobrazba kadrov
3	Ali ima občinska uprava v naprej formalno opredeljene cilje delovanja in pričakovane rezultate dela	UPRAVNO ORGANIZACIJS KI DEJAVNIKI	Funkcija načrtovanja
4	Ali v okviru vaše občinske uprave izvajate kakšen sistem kakovosti	UPRAVNO ORGANIZACIJS KI DEJAVNIKI	Kakovost delovanja
5	Ali vaša občinska uprava pomaga, svetuje ali kako drugače sodeluje pri delu katerekoli druge občine	UPRAVNO ORGANIZACIJS KI DEJAVNIKI	Sodelovanje z drugimi
6	Ali je vaša občina sedežna občina skupne občinske uprave ali drugih skupnih občinskih služb	UPRAVNO ORGANIZACIJS KI DEJAVNIKI	Sodelovanje z drugimi
7	Ali imajo zaposleni na občini izdelan kakršenkoli načrt ali izobraževanj, usposabljanj ali širitve znanj	UPRAVNO ORGANIZACIJS KI DEJAVNIKI	Izobrazba kadrov
30	Občinska uprava je usposobljena za vse zakonske naloge občine	UPRAVNO ORGANIZACIJS KI DEJAVNIKI	Usposobljenos t kadrov
31	Občinska uprava upošteva in deluje v skladu s programom župana	UPRAVNO ORGANIZACIJS KI DEJAVNIKI	Usklajenost nivojev
32	Občinski svet in občinska uprava delujeta partnersko za iste cilje	UPRAVNO ORGANIZACIJS KI DEJAVNIKI	Usklajenost nivojev
33	Občinska uprava uspešno izvede sklepe občinskega sveta	UPRAVNO ORGANIZACIJS KI DEJAVNIKI	Izvršna učinkovitost

34	V občinski upravi s sistemom nagrajevanja nagrajujemo uspešne zaposlene	UPRAVNO ORGANIZACIJSKI DEJAVNIKI	Nagrajevanje zaposlenih

PRILOGA C
Opisne statistike posameznih spremenljivk (trditev) za merjenje upravljavske sposobnosti.

Tabela C-1: Upravno organizacijski dejavniki (trditve) – opisne statistike

	N	Aritmetična sredina	Standardni odklon	Minimum	Maksimum	Koeficient asimetričnosti	Koeficient sploščenosti
Občinska uprava je usposobljena za vse naloge	114	4,0	0,8	1	5	-0,58	0,74
Občinska uprava upošteva in deluje v skladu s programom župana	113	4,5	0,7	2	5	-1,01	0,78
Občinski svet in občinska uprava delujeta partnersko in za iste cilje	113	4,1	0,9	1	5	-0,84	0,49
Občinska uprava uspešno izvede cilje sklepe občinskega sveta	113	4,5	0,6	2	5	-1,19	1,38
V občinski upravi s sistemom nagrajevanja nagrajujemo uspešne zaposlene	114	2,7	1,2	1	5	0,12	-1,03

Tabela C-2: Politični dejavniki (trditve) – opisne statistike

	N	Aritmetična sredina	Standardni odklon	Minimum	Maksimum	Koeficient asimetričnosti	Koeficient sploščenosti
Občanom zagotavljamo visoko stopnjo sodelovanja pri delu občine	114	3,8	0,85	1	5	-0,44	0,15
Župan se zelo trudi za konsenzualne rešitve	114	4,5	0,61	2	5	-1,23	1,66
Občina je zelo odzivna na pobude občanov	113	4,2	0,71	2	5	-0,59	0,20

Odločitve župana i999999majo večinoma visoko stopnjo podpore med ljudmi	114	4,0	0,59	2	5	-0,27	1,01
Župan opravlja povezovalno funkcijo vseh segmentov v občini	114	4,5	0,63	2	5	-0,93	0,94
Župan je glavni pobudnik razvoja v občini	113	4,2	0,67	2	5	-0,46	-0,02
Županu so na voljo vse bistvene informacije o stanju v občini	114	4,6	0,55	3	5	-0,78	-0,48
Delovanje občine je uravnoteženo glede na različne potrebe	114	4,1	0,62	2	5	-0,53	1,54

TABELA C-3: Družbeni dejavniki (trditve) – opisne statistike

	N	Aritmetična sredina	Standardni odklon	Minimum	Maksimum	Koeficient asimetričnosti	Koeficient sploščenosti
V občini izvajamo programe, ki jih zakonodaja ne zahteva	114	3,9	0,92	1	5	-0,70	0,13
V občini uspešno delujejo društva s področja športa	114	4,6	0,65	2	5	-1,52	1,92
V občini uspešno delujejo društva s področja kulture	114	4,5	0,78	1	5	-1,75	3,67
V občini uspešno delujejo društva s področja humanitarnih dejavnosti	114	4,4	0,79	2	5	-1,37	1,62
Občani aktivno sodelujejo pri večjih občinskih vprašanjih	114	3,6	0,94	1	5	-0,51	0,21
Občina ima veliko povezav in stikov z drugimi občinami	114	3,9	0,82	1	5	-0,41	0,21
Civilna družba je velik in pomemben dejavnik razvitosti občine	114	3,5	0,91	1	5	-0,52	0,28
V občini je visoka stopnja identifikacije občanov z občino	114	3,7	0,77	2	5	-0,25	-0,21

PRILOGA C

Razvrstitev občin glede na skupne dimenzije upravljavske sposobnosti:

Ime obcine	Upravljavska sposobnost	Upravno organizacijski dejavniki	Politični dejavniki	Družbeni dejavniki	Ekonomski dejavniki - ekonomska moč prebivalstva in podjetij	Ekonomski dejavniki - ekonomska moč občin
Ptuj	77	90	85	86	34	41
Koper/Capodistria	76	67	93	96	48	45
Vrhnika	76	81	91	93	37	20
Slovenj Gradec	75	79	81	89	34	56
Celje	74	90	78	79	46	35
Trzin	73	63	86	82	87	33
Velenje	71	65	89	89	37	38
Mokronog - Trebelno	71	83	83	73	27	34
Zreče	71	82	86	64	36	39
Žalec	70	75	79	93	35	19
Trbovlje	70	73	88	82	30	22
Ravne na Koroškem	69	73	81	82	34	27
Škofja Loka	69	63	89	86	38	23
Markovci	68	52	94	86	28	42
Dravograd	68	75	81	75	32	27
Postojna	67	73	76	80	38	30
Kranj	67	73	71	89	41	23
Komen	66	67	78	88	28	25
Jesenice	66	83	61	86	31	24
Šentjur	65	75	88	61	27	16
Šempeter - Vrtojba	65	63	75	75	48	41
Šoštanj	65	60	74	73	45	53
Hodoš/Hodos	64	69	88	64	12	27
Radlje ob Dravi	63	63	88	68	26	20
Gornji Petrovci	63	75	80	70	16	10
Mežica	63	73	85	54	35	13
Moravske Toplice	63	69	82	64	23	24
Ormož	63	73	78	61	24	26
Žirovnica	62	81	68	57	33	24
Bled	62	60	71	71	38	44

Ribnica	62	67	79	68	33	13
Ivančna Gorica	61	48	86	82	35	13
Gornji Grad	61	79	78	54	21	12
Vojnik	61	73	71	70	26	13
Cerklje na Gorenjske	61	50	76	82	42	21
Podvelka	60	54	83	64	18	40
Cerknica	60	54	80	71	36	15
Brda	59	52	76	79	31	22
Straža	59	69	80	49	28	20
Sveti Tomaž	59	63	83	61	19	15
Mislinja	59	67	78	60	24	15
Šmarje pri Jelšah	59	60	78	68	27	14
Hajdina	59	56	76	68	26	28
Slovenske Konjice	59	81	57	61	32	18
Radovljica	58	56	66	79	36	24
Semič	58	69	74	57	24	16
Prevalje	58	58	76	65	28	20
Gornja Radgona	58	73	66	57	30	20
Vitanje	58	65	76	60	22	16
Črna na Koroškem	58	48	88	54	32	30
Sevnica	58	48	83	68	28	17
Središče ob Dravi	56	54	60	89	23	17
Radeče	56	58	75	57	28	18
Piran/Pirano	56	50	58	68	41	55
Dobrepolje	56	60	75	52	30	15
Sveti Andraž v Slov.	56	52	76	70	20	12
Medvode	56	54	72	61	40	17
Selnica ob Dravi	56	56	73	61	28	17
Starše	55	52	78	57	20	29
Zavrč	55	54	83	58	14	11
Bloke	55	67	68	49	31	20
Loška dolina	55	44	83	57	37	17
Prebold	55	60	70	51	36	18
Sveti Jurij v Slov.	55	63	73	52	22	16
Podčetrtek	55	63	60	57	28	36
Tržič	55	56	72	52	28	30

Šmartno ob Paki	54	56	81	42	34	16
Radenci	54	69	73	36	28	17
Ajdovščina	54	48	75	58	35	22
Rogaška Slatina	54	77	61	39	28	20
Vodice	54	54	73	50	36	21
Cerkvenjak	54	54	76	57	16	17
Rogatec	54	69	58	57	22	21
Šenčur	54	42	76	58	42	24
Črnomelj	53	58	64	64	27	11
Osilnica	53	60	71	51	14	18
Gorje	53	56	71	52	27	15
Vuzenica	53	40	94	38	24	24
Puconci	52	46	73	61	21	23
Kostanjevica na Krki	52	50	63	65	30	22
Kobarid	52	31	83	64	26	24
Šmarješke Toplice	52	56	67	49	36	16
Kidričevo	52	48	76	45	34	20
Rače - Fram	51	52	68	54	27	20
Divača	51	54	66	43	35	31
Hoče - Slivnica	51	54	63	55	34	15
Šentjernej	51	50	63	61	29	20
Muta	50	52	65	52	26	19
Mengeš	50	40	71	54	42	19
Trebnje	50	35	70	64	39	14
Lovrenc na Pohorju	48	40	71	54	20	24
Benedikt	48	42	65	64	19	13
Lenart	48	58	52	44	34	27
Kozje	47	44	55	65	21	22
Vransko	47	50	63	43	27	18
Razkrižje	47	48	68	37	26	20
Kungota	46	50	55	56	24	12
Sveta Trojica v Slov	46	46	71	37	20	19
Jezersko	46	44	66	37	28	27
Šalovci	45	46	68	40	15	12
Križevci	45	50	58	42	30	13
Žiri	44	33	65	49	33	18

Solčava	44	29	65	43	26	43
Ljubno	43	33	71	37	33	14
Destrnik	43	54	58	29	22	12
Nazarje	42	31	56	40	47	27
Rogašovci	42	40	70	37	6	7
Odranci	41	42	53	45	24	17
Moravče	39	27	63	38	30	13
Veržej	39	52	48	23	22	22
Kuzma	38	48	60	14	5	19
Sveti Jurij	37	40	50	31	18	17
Borovnica	35	27	48	39	33	13
Loški Potok	35	46	31	39	22	17